



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

책임운영기관의 자율성과 그 결정요인에  
관한 연구: 기관장 출신의 조절효과를 중심으로

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 헌 재

책임운영기관의 자율성과 그 결정요인에  
관한 연구: 기관장 출신의 조절효과를 중심으로

지도교수 엄 석 진

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2016년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

김 헌 재

김헌재의 석사학위논문을 인준함

2016년 6월

위 원 장 이 승 종 (인)

부 위 원 장 최 태 현 (인)

위 원 엄 석 진 (인)

## 국 문 초 록

권한을 떠나서 자율성을 이야기하는 것은 불가능하다. 기존의 연구들은 공공부문의 조직 자율성이 무엇인지 설명하는데 있어서 이 말에 동의하면서도, 이 개념을 측정하기 위한 도구를 제시할 때는 이로부터 벗어나려는 것처럼 보인다. 이런 형편은 관료적 자율성이라는 대상(explanandum)과 이 개념에 대한 정의, 그리고 그 정도(measurand)를 가늠하기 위해 채택한 매개체 간의 문제에서 비롯된다.

본 연구에서는 관료적 자율성의 개념을 비판적으로 검토하여 재정립하고 상응하는 측정 방법을 제시한다. 이 도구를 통하여 한국 정부 산하의 39개 책임운영기관으로부터 수집하여 구축한 6년의 패널자료를 분석하였으며, 도출된 조직 자율성은 위임된 수준과 실제 발휘되는 수준에 괴리를 보이는 것으로 나타났다. 이에 따라 그 영향요인을 선정하여 분석하고, 조직에 주어진 자율 권한을 발휘하는 데 있어서 지배적 영향을 미칠 수 있는 요인이 기관장이라는 점을 고려하여 기관장 출신을 조절변수로 포함시킨다. 기관장의 임용 방식이 공개 채용이라는 점에 비추어 이 변수를 관료출신과 민간경력자출신으로 구성하였다. 이 둘은 조직 자율성에 미치는 영향에 차이를 나타냈고, 관료출신 기관장은 몇몇 독립변수의 영향을 조절하는 결과를 보였다.

이 논문은 관료적 자율성이 NPM 시류의 확산에 의한 정부개혁 논의에 중요한 위치를 차지하는 동시에 그것이 요체로 발현된 조직전략이 책임운영기관이라는 점에 관심을 둔다. 이런 맥락에서 이 글은 정부가 기획한 책임운영기관제도의 도입(mimetic isomorphism) 이후 집행되는 과정에서 실효에 대하여 평가적 함의를 가진다.

주요어: 책임운영기관, 권한, 자율성, 기관장 출신, 조절 효과

학 번: 2014-23558

## 목 차

제1장 서론 .....	1
1절 연구의 배경과 목적 .....	1
2절 연구 범위와 방법 .....	2
제2장 이론적 배경 .....	3
1절 책임운영기관의 의의 .....	3
1. 조직의 성격 .....	3
2. 책임운영기관의 쟁점 .....	5
2절 조직 자율성에 관한 논의 .....	6
1. 공공부문의 조직 자율성 .....	6
2. 조직 자율성의 측정 .....	9
3. 조직 자율성의 영향요인 .....	10
제3장 연구방법 .....	17
1절 자료와 분석방법 .....	17
2절 변수의 측정방법 .....	18
1. 조직 자율성 .....	18
2. 독립변수 .....	21
3. 조절변수 .....	22
4. 통제변수 .....	23

제4장 분석결과 .....	25
1절 책임운영기관의 자율성 수준 .....	25
2절 조직 자율성의 결정요인 .....	26
1. 추정방법의 선택 .....	26
2. 결정요인과 기관장 출신의 조절효과.....	30
제5장 결론 .....	39
1절 분석결과의 함의 .....	39
2절 연구의 한계와 향후 연구방향 .....	40
참고문헌 .....	44
부록 1 관료적 자율성 지표의 설정 근거.....	47
부록 2 하우스만 검정 결과.....	54

## 표 목차

표 1 지표의 설정 .....	19
표 2 조직 자율성 지표의 기술통계량 .....	22
표 3 책임운영기관장의 출신 분류 .....	22
표 4 제반 변수의 기술통계량 .....	23
표 5 합동 OLS 추정 모형의 이분산성 검정 .....	28
표 6 고정효과모형의 패널특성 검정 .....	30
표 7 조직 자율성에 대한 영향 분석 .....	32
표 8 기관장 출신의 조절회귀분석 .....	35

## 그림 목차

그림 1 지침의 구성 .....	7
그림 2 도식화한 연구가설 .....	16
그림 3 책임운영기관 자율성 수준의 추이 .....	25
그림 4 기관별 조직 자율성 수준 .....	26





# 제1장 서론

## 1절 연구의 배경과 목적

공공부문의 조직에서 자율성이 요긴한 사안이 된 바탕에는 관리에 재량을 부여하면 조직의 관리·운영을 보다 더 효율적으로 만들고, 조직이 추구하는 바를 더욱 효과적으로 달성시킨다는 신념이 있다. 이러한 믿음은 신공공관리론 시류의 확산에 의한 정부개혁의 공론과 함께 주목되었으며 한국의 책임운영기관제도 또한 이와 같은 배경에서 도입되었다.

책임운영기관을 설명할 때 조직 자율성 개념은 큰 비중을 차지하고 있는데, 그것은 이 제도의 설립 취지가 정부부문 개혁의 다른 전략들과 비교하여 공조직의 형태를 유지하면서도 기관에 최대한의 재량권을 이양하며 기업가적 관리 방식을 허용하는 데 기초하기 때문이다.

2000년도에 시행된 한국의 책임운영기관제도는 토착화 과정에서 어떤 기능을 정부조직으로부터 분봉할지 그리고 어느 준정부부문의 조직을 이 기관으로 전환할 지에 대해 선정기준의 변화를 경험했으며, 이에 따라 많은 기관이 지정되고 해제되었다. 법률의 개정 역시 연차 이루어져 2008년 12월 개정이후에야 제도가 안정화되었다고 평가된다(김근세, 2010). 이러한 내력에 비추어 2009년 이후부터 축적된 책임운영기관제도가 운용되어 온 경험에 대한 현 시점에서의 진단은 적시성이 있다. 게다가 최근까지도 위계적 관습과 주무부처의 감시 및 간섭의 이유로 보장된 자율성이 발휘되기 어렵다는 지적(김정기, 2015; 문명재·이명진, 2010)과 책임운영기관의 자율성 수준에 대한 실증 연구가 거의 없는 실정 또한 연구의 필요성을 뒷받침한다.

관료제는 권한의 위임에 의해 구축된 기구이며, 관료적 자율성은 이러한 위임의 결과로써 나타나는 현상이다. 이를 토대로 본 연구의 분석은 책임운영기관에 보장된 자율성과 실제 행사할 수 있는 자율성의 간극을 다루는 데에 기점을 두며, 책임운영기관의 자율성 수준을 도출하고 조직

의 특성을 살펴 영향요인을 선별하여 분석한다. 또한 기관의 자율성을 행사하는데 큰 영향력을 가지고 있는 요인이 기관장이라는 점과 책임운영기관장의 임명은 공개채용 방식에 따르는 점을 고려하여, 관료와 민간 경력인으로 구분한 기관장 출신의 조절효과의 입증도 연구의 목적에 포함시킨다.

## 2절 연구 범위와 방법

연구의 대상이 되는 조직은 한국 정부부처 산하의 책임운영기관으로 이 조직들의 자율성을 공식 지침인 법률이 허용한 권한으로 보고 이에 근거한 측정 도구를 구축하여 분석한다.

연구의 시간 범위는 2009년부터 2014년까지의 연단위이고, 2009년을 기점으로 삼은 것은 제도의 변화에 따른 정합성 문제를 고려한 것이다. 논문에서 사용된 측정 지표는 이론적 배경에서 자세하게 다룰 관료적 자율성의 개념화에 따라 법률 조항을 추출하여 설정하였다.

분석을 통해 나타난 39개 기관의 조직 자율성 수준을 토대로 각각의 기관별 그리고 패널데이터 개체별 차이의 결정요인과 기관장 출신의 조절효과의 존재 여부를 파악하기 위하여 합동(pooled) OLS 방법과 고정효과(fixed effect)모형, 랜덤효과(random effect)모형 중 적합한 모델을 선택하여 변수들 간 관계를 추론하여 설명한다.

## 제2장 이론적 배경

### 1절 책임운영기관의 의의

#### 1. 조직의 성격

본 연구에서 관료적 자율성에 대한 분석의 대상이 되는 조직인 책임운영기관은 공공부문에 속하는 여러 기관유형 중 하나이다. 책임운영기관은 정부의 효율화와 관련된 조직전략이며 비슷한 의미를 가지는 다른 전략들—공기업화, 민영화, 민간계약 등—과는 구별된다. 책임운영기관을 다른 전략 유형과 분리하여 이해하는 데에 조직직제 관점의 접근이 도움이 되며, 이를 위해서 공공부문의 범위를 먼저 살펴봐야 한다.

공공부문에 속해있는 조직은 순수 민간부문을 제외한 영역에 속하는 조직이다<sup>1)</sup>. 이 조직들은 공적 기능의 수행을 주된 임무로 한다. 공공조직이 속하는 부문은 다시 순수 정부부문과 준정부부문, 그리고 준공공부문(준민간부문)으로 구분할 수 있다. 정부부문에 속하는 조직은 정부조직 또는 정부기관, 정부기구로 명명할 수 있으며 여기에는 중앙행정기관과 지방정부조직이 속한다. 준정부부문에 포함되는 조직<sup>2)</sup>은 준정부조직

1) 본 연구에서는 순수 민간부문을 제외한 영역을 광의로 공공부문으로 보고, 여기에 속한 조직을 공공조직으로 표현한다.

2) 보다 세밀한 범주를 제시한 연구(정용덕, 2001; 김준기, 2002)에서는 준정부부문의 조직을 준정부조직과 준-비정부조직으로 다시 분류한다. 준-비정부조직은 확산되는 과정에서 변형된 용어인 ‘Quasi non-governmental organization’를 직역한 용어로 보이며, 영국에서 보편적으로 쓰이기 시작한 이 용어의 원형인 QUANGO(Quasi autonomous non-governmental organization)는 공적인 역할을 담당하지만 정부조직이나 정부산하기관이 아닌 조직을 의미하는 NDPB(Non-departmental public bodies)의 비공식적인 표현이다(Gay, 2010). 즉 준-비정부조직, 준-비정부 부처형 기관은 준정부부문의 조직 중 정부 산하 기관을 제외한 조직을 지칭한다. 한편 국내 논문과 언론매체 중 다수가 Quango를 준정부부문의 조직을 포괄하는 용어로 사용하기도 하는데, 이의 배경은 정부조직(governmental organization)과 비정부기구(NGO: non-governmental organization)의 용어를 의중에 두고 이들 사이의 조직을 가리키며 사용한 데 있는 것으로 보인다. 같은 용어임에도 지칭하는 대상이 달라 혼란을 준다. 용어가 사용되기 시작한 사회를 기준으로 고려한다면 Quango는 준정부부문의 조직 중 정부산하기관을 제외한 조직을 표현하는 말로 사용하는 것이 일관성을 높이는 방법일 것이다. 한편 ‘semi-autonomous public bodies’도 NDPB와 동일한

또는 준정부기관, 준정부기구라는 용어로 표현할 수 있다. 이상의 정부 부문과 준정부부문의 공공조직은 공법(public law)의 적용을 받는다. 조직의 공법 적용여부에 더하여 공공부문(public sector)을 민간부문(private sector)과 대비되는 용어로 볼 때, 준공공부문은 준민간부문에 한정되며<sup>3)</sup> 여기에 속하는 예외적 성격의 공공조직(준공공조직)은 공법에 적용받지 않는 동시에 영리를 목적으로 하지 않는 조직을 말한다<sup>4)</sup>. 이상의 논의 대로 공공부문은 순수 정부부문과 준정부부문을 포괄하고, 현대의 중간 영역의 공공-민간 교배 조직(hybrid organization) 증가에 따른 복잡성을 고려한다면 넓은 의미에서의 공공부문을 준민간부문(준공공부문)까지 망라하는 것도 가능하다(안병영 외, 2007).

책임운영기관은 중간역역의 혼합 조직으로서 영국(Executive agency 또는 Next-step agency)으로부터 캐나다(Special operating agency), 일본(독립 행정법인), 뉴질랜드(Crown entity), 한국 등의 국가로 도입이 확산되었다. 다른 국가들의 책임운영기관은 정부조직 산하에서 또는 완전히 분리되어 독립적 지위를 가지고 있는 반면(문명재·이명진, 2010), 한국의 책임운영기관 중에는 정부부처 형태로 존재하는 조직도 있다. 순수 정부부문에 포함되는 책임운영기관은 특허청과 같은 중앙행정기관 그리고 같은 성격의 정부조직인 통계청의 지방 본부들이 있다. 이 밖의 나머지 책임운영기관들은 정부부처의 산하기관으로 분류되는 준정부부문의 조직이다. 이렇듯 한국의 책임운영기관은 정책의 집행적 기능을 수행하는 동질적인 조직이긴 하나 순수 정부부문과 순수 민간부문사이의 일차원의 선상에서 하나의 부문에 속하지 않는다.

책임운영기관을 정부와 시장 그리고 이들 사이의 중간영역으로 분할하

---

의미로 사용되는 용어이다.

3) 다수의 연구는 준민간부문과 준정부부문을 포괄하여 준공공부문으로 규정하고 있으며, 본 연구는 이와 다른 견지에 있다.

4) 본 연구는 공법 적용 여부와 영리성 여부 두 가지 속성의 교차로 정부부문과 준정부부문(이상 공공부문), 준민간부문(준공공부문), 순수 민간부문을 구분하는 것이 비교적 적절하다는 데 동의한다. 이런 분류에 우선시 되는 속성인 공공성이나 공익은, 그것을 조금도 추구하지 않는 조직은 존재하지 않는다는 사실에 더하여 결과적으로 볼 때 공공부문의 조직이 그런 것을 저해하며 사기업이 이를 더 증대시킬 수 있다는 이유로 이 주관적인 개념을 그 구분의 기준이 되는 조건으로 고려하기는 어렵다.

는 보편적 구분법에 따라서 그 위치시킬 수 없다면, 조직의 속성을 파악하기 위하여 어떤 추가적 관점이 유용한가? 이 물음의 회답은 앞서 암시된 책임운영기관의 기능적 특징에서 찾을 수 있다. 책임운영기관 전략은 사회의 다원화로 인하여 다양한 형태의 공공서비스 전달체계의 필요에 따라 나타난 조직정책 중 하나이다(Rainey, 2014). 그러나 앞서 언급한 공기업화, 민간위탁, 민영화 등 다른 전략들과 차별되는 점은 책임운영기관이 정부조직으로부터 정책집행기능의 분리·위임에 초점을 둔 전략이라는 것이다.

이러한 점에 비추어 볼 때 책임운영기관을 정부부문과 민간부문 영역 사이의 일차원적 논의와 동시에 김근세(1998a)가 지적한대로 정부의 기능적 접근 관점(functional approach)에서 바라 볼 필요가 있다. 이 연구에서는 전통적 관료제의 원리에 따른 정부 운영은 집권적 정책결정 및 집행, 그리고 독점적 서비스 공급이라는 특징을 보인다면, 기능적 접근은 정부 기구 운영에 대한 시장주의 시각과 연결선 상에 있다는 점을 지적한다. 시장주의 관점은 정부조직의 집행 및 서비스전달 기능을 분리하며, 이러한 방식 중 하나인 책임운영기관화(agencification)가 제시된다(ibid., pp. 8-9). 이상의 논의대로 한국의 책임운영기관이라는 조직 유형은 정부부문과 민간부문 간의 영역별 조직분류방식에 더하여 정부조직 관리의 기능적 분류방식을 고려하는 조직직제적 접근에 따라 그 성격을 파악할 수 있다.

## 2. 책임운영기관의 쟁점

한국의 책임운영기관제도 도입은 단일 정부조직이 정책수립 및 정책집행, 규제, 서비스 전달 등의 기능을 모두 담당함으로써 나타나는 정부의 생산성과 효율성의 한계에 대한 지적에 배경을 둔다(김국현, 1999). 한국 정부는 ‘제2차 정부조직개편안’을 공포하면서, 공공서비스의 생산과 제공을 이전에는 국가행정조직에 크게 의존하던 방식에서 벗어나 조직의

분화를 통해 서비스 전달 기능을 이전하는 기획을 제시하였다(송하중·김근세, 1999). 이것은 당시 외환위기 이후 김대중 정부가 직면한 정부규모 및 기능의 축소, 정부부문의 기업가적 관리방식의 필요, 분권화의 요구 등 신공공관리론 관점의 정부개혁의 주문이었으며, 책임운영기관제도라는 정부의 집행기능 분화전략이 요구되었다. 이러한 기능의 분봉(hiving off)은 새 조직의 설립—또는 이미 존재하고 있던 조직에게는 권한의 재편—을 의미한다. 이에 따라 필연적으로 새롭게 구성된 지도부가 생성되며, 바로 이 과정에서 기관장 및 조직 구성원 스스로가 조직을 이끄는 데 필요한 권한인 관료적 자율성(bureaucratic autonomy)이 발생하게 된다.

그러나 앞서 지적한 바와 같이 기관의 자율성 활용은 여전히 원활하지 않은 실정이다. 최근의 조사인 2014년 행정자치부 조직진단과의 의뢰로 이루어진 책임운영기관의 제도 활용에 대한 전문가 진단 분석 또한 자체 시험을 통한 공무원의 임용, 기관장의 인사권, 초과수입의 사용, 그리고 예산의 이월 및 전용에 대한 활용 실태가 매우 미흡하다는 결과를 보여주고 있다(김정기, 2015).

## 2절 조직 자율성에 관한 논의

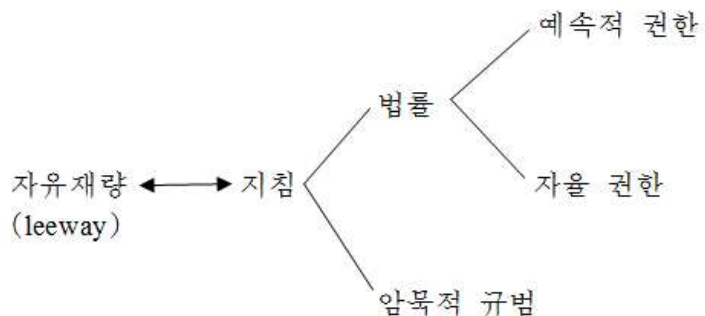
### 1. 공공부문의 조직 자율성

이상에서 살펴본 바와 같이 책임운영기관화는 조직 자율성 수준의 증대가 요체이다. 공공부문의 조직 자율성과 동의어인 관료적 자율성은 공식적으로 위임된 재량적 권한을 뜻한다. 다시 말해 이것은 법률로 규정된, 상위조직의 구속으로부터 자유로운, 부분으로 마치 정해진 길이의 끈(leash)과 같다. 즉, 공공부문의 조직 자율성은 대리인이 자신에게 허용된 반경 안에서 얼마나 자유롭게 활동할 수 있는가의 문제와 직결된

다.

대리인인 책임운영기관은 관료제상에 존립하고 공공부문 영역에 있으며 이 조직들의 자율성은 공법에서 정하고 있다. 그렇기 때문에 공공부문의 조직 자율성은 민간조직을 설명할 때의 자율성과는 구분되는 관료적 자율성(bureaucratic autonomy)이라는 테두리 안에서 설명되어야 한다. 따라서 관료적 자율성은 상·하위 조직 간 권력관계에서 정부부처와 같은 상위조직(principal)의 지시 및 감독으로부터 기관(agent)이 공식적으로 면제받는 정도에 상응하는 범위로 정의된다(Christensen, 1999; Verhoest et. al., 2004; Chreistensen and Yesilkagit, 2006; Caughey et. al., 2009)<sup>5)</sup>. 본 논문에서는 이러한 관료적 자율성의 개념을 제도주의 관점<sup>6)</sup>에서, 상위기관으로부터의 지침의 구성과 관련하여, 보다 더 구체적으로 설명하고자 한다.

<그림 1> 지침의 구성



5) 언급한 연구들에서는 자율성(bureaucratic autonomy)과 재량적 권한(discretion)을 동의어로 사용한다. 그러나 자율성의 주요연구 중 하나인 Carpenter(2001)의 연구는 이 둘을 구분한다. Carpenter가 말하는 재량권은 다른 주요연구들에서의 관료적 자율성을 의미한다. 그는 재량권을 법률상에서의 자율적 권한으로 정의하고, 관료적 자율성은 법률 밖의 범위로 구분하며, 관료적 자율성의 개념을 조직의 명성(reputation)과 조직의 네트워크에 기초한 영향력 차원에서 접근했다. 본 연구에서의 관료적 자율성은 언급된 연구와 같은 관점으로 접근하며 Carpenter가 말하는 것과는 다르다.

6) North(1990)의 관점을 중심으로 한다.



관료적 자율성은 공식 지침인 법률상에서 나타나는 상부로부터 가해지는 제재의 범위를 제외한 영역으로 <그림1>에서의 자율 권한에 국한된다. 이 영역에서 기관은 주어진 권한을 상위부처의 허가 없이 사용할 수 있다. 예측적 권한은 공식지침인 법률에 명시되어 있고 기관이 그 권한을 행사하기는 하지만, 이는 단순히 상위조직의 기획에 따라 대행되는 권한이며, 기관은 이러한 합의된 지침의 내용을 의무적으로 집행하게 된다. 자유재량(leeway)은 지침과는 관련이 없는 재량으로 이를 자율성으로 볼 수 있지만 공식적인 자율성, 즉 관료적 자율성은 아니다. 자율성의 주요 문헌들은 관료적 자율성을, 적어도 그 개념을 이야기하는 데 있어서는, 공식적인 권한으로 한정시키고 본 연구에서도 이에 동의하기 때문에 이를 분석 대상에서 제외한다. 기관의 자유재량은 기관 유형마다 그리고 각 유형 내의 기관들마다 상이하고 다양한 형태로 보유되는 권능이기 때문에 그것에 대한 통일된 규정을 제시하는 것은 매우 어렵다. 한편 암묵적 규범에도 마찬가지로 기관이 비공식적으로 행사 가능한 의사결정의 재량이 존재하며, 관행 및 관습상의 제약과 상부의 비공식적 지시에 의한 제약 또한 포함되어 있다.

이와 같이 법률에서 허용하는 자율 권한인 관료적 자율성은 상위기관과 하위기관의 관계에서 규정된 권한의 범위이다. 이런 맥락에서 법률은 상부부처와 산하기관 양자가 일정한 양의 권한을 각각 얼마나 나눠가질지에 대한 규칙이며, 이 규칙의 합의는 권한이 이양되는 과정<sup>7)</sup>에서 도출된다. 한편 여기서 위임 가능한 권한의 정도는 주인-대리인의 관계가 뒤집히지 않을 만큼까지의 임계 범위 내에서 결정될 수 있고(Caughey et al., 2009), 위임될 권한의 범위는 잠재적 타용과 관계된 감시비용, 자원에 따른 직무배분의 효율성, 대리인의 전문성 수준을 고려하여 결정된다(Epstein and O'halloran, 1999).

---

7) 권한은 궁극적인 주인인 국민으로부터 나오며 의회, 행정부, 부처 산하의 기관들로 이동하고, 이에 따라 재량 및 통제에 관한 다층의 연쇄적인 주인-대리인 관계가 발생한다(batley and larbi, 2004; 오재록·전영한, 2007).

## 2. 조직 자율성의 측정

공공조직의 자율성은 위계질서 체계상의 권한의 위임과 관련이 있다. 관료제 구조에서 상위조직은 법규를 근거로 하여 하위조직에 정당화된 제재를 가하고 관료적 자율성은 이 범위를 제외한, 기관이 재량적으로 권한을 행사하도록 허용된, 범위를 의미한다. 그렇다면 이 자율성의 개념은 어떻게 측정될 수 있는가? 이에 관한 선구적 연구들(Meier, 1980; Christensen, 1999; Verhoest et. al., 2004)은 측정을 위한 조직 자율성의 구성요소의 설정 또는 하위차원의 유형을 제시하였다.

Meier(1980)의 연구는 자율성 측정의 효시가 된다. 이 연구에서는 자율성의 지표를 구성하는데 있어서 예산의 독립성과 재량에 초점을 두었다. 예컨대 예산 책정과정에서 기관은 매년마다 예산의 용처에 대하여 허가를 구해야 하는데, 이 의무적인 승인으로부터 자유로운(permanent authorization) 예산의 규모를 하나의 지표로 설정하였다. 이러한 기관 전체 예산 대비 항시적 예산이 차지하는 비율에 더하여, 예산안(budget appendix)상의 기관 소관 예산 사항이 명시된 페이지의 수 대비 기관 예산액 규모의 비율, 사업 재편으로 인한 전용 가능 예산의 규모, 기관이 적용받는 법률 대비 기관이 제정한 내규의 페이지 수의 비율 등의 항목으로 지표를 구성하여 조직 자율성을 측정하였다.

그러나 이 연구는 기관 자율성의 대부분을 예산의 활용 측면에서 설명하였으며, 조직의 관리·운영이나 구성원의 인사 측면에서 자율성 논의는 배제되었다. 이러한 접근은 본 연구가 다루고 있는 기관 전체의 자율성을 포괄할 수 없는 한계를 가진다. 이 같은 문제를 보완한 분석방법을 제시한 문헌은 Christensen(1999)과 Verhoest et. al.(2004)의 연구이다.

Christensen(1999)은 조직 자율성의 수준을 직접 측정하지는 않았지만, 자율성의 하위 유형을 제시하고 각 유형의 수준을 범주화하였다. 그것은 조직의 운영 및 관리에 관한 의사결정 권한(competencies)을 행사함에 있어서 어떤 통제도 받지 않는 환경에 있는 조직 그리고 어떠한 것도 스스로만의 의지로 결정할 수 없는 조직을 가상하고, 이 양극단 사이에 두

개의 중간 수준의 범주를 추가하여 제시한 것이다. Verhoest et. al.의 연구(2004, 2010)는 여기에 하위 자율성 유형을 추가하고 각각의 유형을 구성하는 조직의 의사결정 수준을 고려한 지표를 제시하여 측정했다. 각 자율성 유형마다 네 가지 수준—최소 수준, 낮은 수준, 높은 수준, 최대 수준—to에 대해 차별적 개념을 제시하고, 최대 수준 범주에 속하면 1, 최소 수준 범주에 속하면 0의 값을 부여해 수치화하는 방안을 접목시켰다. 조직 자율성의 하위 유형별로 값을 도출하였으며 1과 0사이에서 나타난 값들은 다시 범주화한 개념에 대응시켜 해석하였다. 이러한 방안은 베이컨(F. Bacon)이 최초로 제시한 사례수집의 방법 중 존재표(*tabula essential et praesentiae*)의 전통에 따른 것이며, 여부에 1과 0의 수치를 부여하는 것은 사회과학의 경험적 연구에 널리 퍼져있는 방법이다.

본 연구 또한 측정치를 도출하는 데에 있어서 이와 같은 방법을 채택한다. 그러나 이 두 연구의 범주화의 설명에서 1의 값이 부여되는 최대치 범주는 관료적 자율성을 벗어난, 본 연구에서 표현하는 자유재량의 영역을 침범하는 양상을 보인다. 이것은 그 연구들에서 제시한 관료적 자율성의 정의와 측정 매개체 간 불일치(*contradiction*)를 보여준다. 이런 점을 고려하여 본고에서는 앞선 연구들과 다르게 관료적 자율성 지표를 법률을 토대로 하여 구성하는 방안을 제시한다. 이 방안의 이점은 관료적 자율성을 다른 유사한 개념으로부터 분리하여 측정할 수 있다는 데에 있다. 앞서 언급한대로 기관이 보유하고 있는 전체 자율성은 공식적 지침에 의한 권한과 비공식적이고 암묵적으로 행사되는 의사결정권능으로 분류되며 광의로는 자유재량을 포괄하는데, 암묵적 규범에 의한 자율권과 자유재량은 같은 유형으로 분류되는 공공기관일지라도 기관마다 보유 가능한 권한이 판이하게 나타난다. 본 연구 또한 관료적 자율성에 범위를 한정하며, 측정에 앞서 관료적 자율성과 이 둘을 구분 짓는다. 이러한 맥락에 따라 본 연구는 관료적 자율성의 개념과 이를 측정하기 위한 지표를 법률의 조항으로 삼아 일치시킨다. 따라서 본 연구가 제시하는 지표 구성 방안은 연구 질문인 제도에서 보장하는 기관의 자율성이 실제로는 얼마만큼 활용되고 있는가를 설명하는 데에서 측정의 초점이 벗어

나지 않는다.

### 3. 조직 자율성의 영향요인

#### 1) 기관장 출신

신공공관리론을 바탕으로 하는 정부개혁은 공공부문 조직에 민간부문의 기업가적 관리방식을 적용하는 것에 그치지 않고 나아가 직접 민간관리자를 채용하는 현상을 야기했다. 책임운영기관제도의 임용 방침 또한 경력직 공무원뿐 만 아니라 공개모집 절차에 따라 전문성을 보유한 민간경력자 채용을 권고하고 있다<sup>8)</sup>. 본 연구의 시계열 기간 동안 나타나는 비관료 출신 기관장은 <표 3>에서 나타난 대로 41.67%를 차지하며, 이는 민간 관리자의 채용이 활발하다는 것을 보여준다. 최근에는 정부가 더 많은 민간 분야의 우수 인재를 영입 의지를 공표하며(김정기, 2015), 보수 상한에 제한을 두지 않는 전문임기제를 기관장 직위에도 적용할 예정이다. 이에 따라 민간인력 출신의 책임운영기관장이 더 늘어날 분위기가 조성되고 있다.

그러나 민간조직 출신의 관리자가 관료제 체제라는 도전적 환경에서 관료 출신 관리자와 비슷한 수준으로 기관이 자율성을 발휘하게 할 수 있는지는 검증이 필요한 문제이다. 책임운영기관제도는 기관의 장에게 자율성을 사전 부여하고 사후 성과를 증대시키기 위하여 주어진 자율성 충분히 활용할 것을 지시하지만<sup>9)</sup>, 관료제 문화는 이러한 취지와 상충되고 특히 민간출신 인재에게는 더욱 가혹한 환경으로 작용할 수 있다. 이 경우 민간경력인의 채용은 그 의미를 상실한다. 따라서 민간부문출신 그리고 관료출신 기관장에 따른 자율권한의 활용에 대한 실증적 논의가 필요한 시점이다. 이러한 맥락에서 다음의 가설을 제시한다.

---

8) 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제7조(기관장의 채용).

9) 동법 제2조(정의), 제8조의2(채용계약의 해지).

가설1. 관료 출신 기관장이 재임 중인 기관이 민간 관리자 출신 기관장이 재임 중인 기관에 비해 조직 자율성 수준이 높을 것이다.

더불어 종속변수 지표의 근거가 되는 책임운영기관법상의 자율권한이 기관장에 집중되어있는 점과 민간 출신과 관료 출신 간 관리방식의 차이를 고려한다면, 다른 설명변수들과의 상호작용효과의 존재 가능성을 무시할 수 없다. 따라서 기관장 출신 변수를 조절변수로도 채택하고 계층적 회귀분석(hierarchical regression) 방법에 따라, 분석을 통하여 유의미한 영향을 나타내는 독립변수와와 상호작용효과를 입증한다.

## 2) 예산규모

조직의 예산 대한 하나의 관점은 조직의 자원을 구성하는 요소로서 가용 자금이 많다는 것은 조직의 영향력(power)이 크다는 것을 의미한다(Meier, 1980). 이러한 관점에서는 스스로 예산의 용처에 대한 의사결정이 가능하며 많은 예산은 높은 조직 자율성 수준을 야기한다고 가정할 수 있다.

그러나 책임운영기관은 중앙행정기관의 정책결정에 따른 업무를 집행하는 기관이라는 점에서 예산을 다른 시각으로 바라봐야 한다. 책임운영기관의 예산 편성은 기관에 따라 정부 예산안에서 관할 중앙부처 소관 프로그램 명목으로 예산 가액이 할당되는 경우가 다수를 차지하며, 이 경우 기관 스스로 사용 계획을 수립할 수 없다. 수익성이 일정 수준에 달하는 기관의 경우 예산은 책임운영기관특별회계 계정으로 배정되는데, 사업 수익에 대한 세출의 용도는 제한적이며 목적 외 사용에 대해서는 매년 시행되는 기관 종합평가 과정에서 재무감사를 통해 시정 요구를 받는다. 이에 더하여 종합평가의 운영효율성 항목 평가에서 예산 절감액은 기관의 실적을 평가하는 주요 지표가 된다.

예산에 관한 이러한 책임운영기관의 특성과 더불어, 일반적으로 공공기관의 예산 규모가 커도 언론과 의회의 감시의 대상이 된다는 지적

(Dunsire, 1978) 또한 예산규모를 조직의 영향력이 아닌 기관이 받는 통제를 증가시키는 기능을 한다는 주장을 뒷받침 한다. 따라서,

가설2. 기관의 예산규모가 클수록 기관의 조직 자율성이 낮을 것이다.  
또한,

가설2-1. 관료출신 기관장은 예산규모가 조직 자율성에 미치는 부(-)의 영향을 약화시킬 것이다.

### 3) 인력규모

조직이 몇 명으로 이루어져있는가는 구성원 간 가능한 상호작용의 수를 의미하며, 이러한 상호작용은 조직 내부의 구조를 형성한다(Caplow, 1957). 따라서 인력이 많으면 상호작용의 망의 구축을 의미하는데 그것은 조직 내에서 독자적인 힘을 가지며 다른 상호작용의 망과 구분된다. 즉 인력의 수는 위계적 관계에서 상위부처의 통제에 저항할 수 있는 힘이라고 볼 수 있기 때문에(Carpenter, 2001), 조직에 더 많은 자율성을 가져오게 한다.

또한 기관장은 조직 내 인원 중 가장 많은 수의 업무상의 상호작용을 가질 것이다. 이에 따라 다음의 가설들을 제시한다.

가설 3. 기관의 인력 규모가 클수록 기관의 조직 자율성이 높을 것이다.

가설 3-1. 관료출신 기관장은 인력이 조직 자율성에 미치는 정(+)의 영향을 더 크게 할 것이다.

### 4) 조직 연령

오래된 조직에서는 조직학습(organizational learning) 현상이 나타난다. 조직의 구성원은 소속된 조직에서 무엇이 정당화되는 행동인지 배우게 되며, 이러한 경험의 축적은 조직 차원에서의 규칙이나 신념, 문화가 된

다(Levitt and March, 1988).

조직학습은 조직의 운영 및 관리방식의 관성으로 연결되며, 특히 관료제 환경에서처럼 조직에 할당되는 임무가 변하지 않고 지속적으로 계승될 경우 관리 및 운영방식에서의 관성이 크게 나타날 수 있다. 통제가 강하게 작용되는 위계적 구조에서의 이러한 관성은 제약으로 작용할 수 있기 때문에,

가설 4. 조직 연령이 높은 기관일수록 기관의 조직 자율성은 낮을 것이다.  
또한,

가설 4-1. 관료출신 기관장은 조직 연령이 조직 자율성에 미치는 부(-)의 영향을 약화시킬 것이다.

#### 5) 책임운영기관 운영했수

조직 연령이 경로의존성을 의미하는 변수라면, 책임운영기관 운영했수는 경로의존의 이탈과 관련이 있다. 공공부문의 기관 상당수가 복수의 문화를 가지고 있고 때때로 둘 이상의 문화가 경쟁적인 관계에 놓인다(Wilson, 1989:105). 한국의 책임운영기관제도의 시행의 역사는 길지 않다. 가장 오래된 기관이 2000년도에 지정되었고 가장 최근 2013년도에 설치된 기관 또한 존재한다. 이 기관들은 종전에는 다른 법률로부터 인정된 재량권을 부여받아 행사해왔고, 책임운영기관으로 지정된 후에는 기존에는 제약이었던 사항이 자율권한으로 전환되었다.

따라서 책임운영기관 운영했수는 제도의 정착 문제이며 이는 기존의 문화와 새로 형성된 조직문화와의 상충과 관계가 있다. 책임운영기관 지정시기가 얼마 되지 않은 기관은 이전의 상부의 통제와 관련된 조직의 규범이나 관행이 더 짙게 남아있게 된다. 따라서 책임운영기관으로 운영된 했수가 작은 기관들일 수록 공식적으로 보유하게 된 자율적 권한임에도 이를 행사하는데 소극적일 수 있다.

가설 5: 책임운영기관으로 지정된 지 오래된 기관일수록 조직 자율성이 높을 것이다.

가설 5-1: 관료 출신은 책임운영기관 운영했수가 조직 자율성에 미치는 정(+)의 영향을 더 크게 할 것이다.

## 6) 기관장 직급

조직의 장은 기관에 주어진 권한을 행사하는 데, 다른 구성원에 비하여, 강한 영향력을 가지고 있으며 관료제 기구는 공무원의 직급이 높을수록 더 많은 권한을 부여한다.

책임운영기관을 운영하는 데 있어서 기관장의 권한은 ‘책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률’에 따라 동일하게 주어진다. 그러나 이 법률은 특례의 성격을 지니고 있으며, 기관장은 공무원으로서 조직의 구성 및 직무의 범위, 인사 사항 등 조직 운영 전반에 대하여 ‘국가공무원법’, ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’, 그리고 ‘정부조직법’ 등의 적용을 받고 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 이러한 직제는 직급에 따른 권한을 구분하고 있기 때문에 공무원의 직급별로 상이한 영향을 끼친다. 이런 상황을 토대로 다음의 가설을 제시한다.

가설 6: 기관장의 직급이 높은 기관은 조직 자율성이 높게 나타날 것이다.

가설 6-1: 관료 출신은 기관장 직급이 조직 자율성에 미치는 정(+)의 영향을 강하게 할 것이다.

## 7) 전년도 평가

전년도 평가는 책임운영기관의 실적에 대한 평가로 당해 연도의 조직의 사기에 영향을 줄 수 있다. 특히 책임운영기관제도의 취지는 기관의 운영 성과에 따른 책임을 요구하고 있기 때문에<sup>10)</sup>, 실적은 기관장의 임

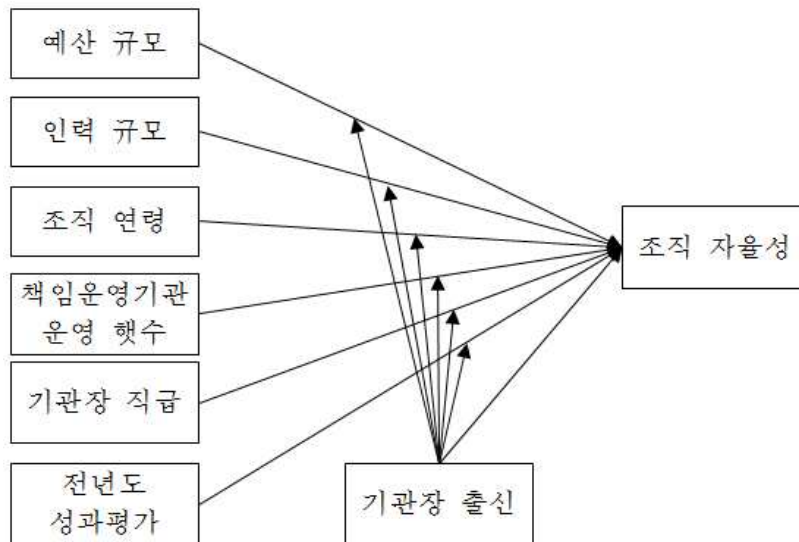


기 연장 여부에 결정적인 요인으로 작용한다. 기관장의 임기가 2년으로 비교적 짧다는 점을 감안하면, 다른 기관에 비하여 평가가 낮게 나타날 경우 기관장은 임기의 연장을 기대할 수 없게 된다. 따라서 조직의 사기 측면에서 평가는 기관이 수행하는 업무의 양과 질에 영향을 줄 가능성이 크다. 따라서 다음의 가설을 제시한다.

가설 7: 전년도 평가 점수가 높은 기관일수록 조직 자율성이 높게 나타날 것이다.

가설 7-1: 관료 출신은 전년도 평가가 조직 자율성에 미치는 정(+)의 영향을 강하게 할 것이다.

<그림 2> 도식화한 연구가설



10) 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제2조(정의).

## 제3장 연구 방법

### 1절 자료와 분석방법

본 연구는 분석단위는 조직이며 대상이 되는 기관은 한국의 정부부처 산하 39개의 책임운영기관이다. 기관의 자율성 측정에 이용된 데이터는 각각의 기관과 행정자치부 조직진단과에 정보공개청구시스템을 이용하여 수집하였다. 기관 관련 변수는 각 기관 홈페이지와 국회 의안정보시스템 홈페이지, 그리고 2009년부터 2015년까지의 기간 동안 공포된 ‘책임운영기관 종합평가<sup>11)</sup>’에서 추출한 자료를 근거로 한다. 경기상황을 나타내는 GDP는 IMF 웹사이트의 지표를 사용하였다. 조절변수로 활용되는 기관장 출신에 관련된 자료는 미디어에 공표된 인사 보도에서, 그리고 언론사의 인물정보검색시스템을 이용하여 수집하였다.

한편, 이 연구의 데이터는 패널데이터로서 2009년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 6년의 기간을 대상으로 한다. 책임운영기관법은 1999년 최초 제정 이후 여러 차례의 개정을 경험했는데, 앞서 언급한대로 2008년 12월 개정 이후에야 이름뿐만이 아닌 실질적인 책임운영기관 제도가 운용되기 시작했다고 볼 수 있으며 현재의 책임운영제도와 동질적이라고 할 수 있다. 따라서 2009년 1월을 자료의 시계열 범위의 시점으로 삼는다.

아울러 각 변수들의 연도별, 그리고 변수끼리의 관찰된 시점을 통일할 필요가 있는데, 연단위의 데이터는 기간을 의미하며 본 연구에서 채택하는 여러 변수들의 관측치는 이 기간이 지난 후의 시점에 형성된 것이다. 본 연구의 기관과 관련된 여러 변수들은 ‘책임운영기관종합평가’를 근거

---

11) ‘책임운영기관종합평가’는 매년 5월 발행되며, 발간연도의 전년도가 평가 대상기간이다. ‘2011년도 책임운영기관종합평가’는 발간물의 제목에 명시된 2011년을 대상으로 평가(2012년 5월 발행)한 것이다. ‘2010년도…’, ‘2009년도…’ 또한 발행년도와 평가대상연도가 이와 같은 식이다. 그러나 ‘2013년도 책임운영기관종합평가’부터는 제목에 표기된 년도가 발행년도이고, 평가대상연도는 제목에서 표기한 연도의 전년도 기간에 해당한다.

로 삼고 있으며 이 보고서는 매년 5월에 발행된다. 따라서 데이터를 수집한 2015년 말 시점에서 가장 최근의 보고서인 2015년 5월 발행된 ‘2015년 책임운영기관종합평가’의 평가대상기간에 따라 자료의 범위를 2014년까지로 제한한다.

자료의 코딩과 분석에 사용된 통계패키지는 STATA 14와 SPSS 21이다. 다중회귀분석과 조절효과의 분석 그리고 이러한 분석의 가정이 되는 검정 등은 STATA 14를 사용하였다. 39개 기관의 6개년도 패널 자료를 토대로 합동(Pooled) OLS 방법과 고정효과(fixed effect)모형, 랜덤효과(random effect)모형 중 적합한 모델을 선택하여 변수 간 관계를 추론하여 설명한다.

## 2절 변수의 측정방법

### 1. 조직 자율성

책임운영기관 자율성의 측정항목은 ‘책임운영기관의 설치 운영에 관한 법률’의 재량권을 나타내는 조목에서 채택하였다. 책임운영기관법이 기관에 요구하는 지침은 크게 조직 및 정원, 인사관리, 예산 및 회계로 구성되어있다. 각각의 절은 기관운영에 있어서의 의무사항과 재량적 결정이 가능한 사항으로 구성되어있다. 이 중 추출한 자율 권한은 <표 1>의 관련 법률에 해당한다.

이러한 각 유형의 자율성은 지표를 통하여 도출되는데 재량권의 사용 여부를 의미하는 이 지표들을 통하여 어떠한 권한이 잘 활용되고 있는지 어떤 부분에서 자율성이 발휘되기 어려운지를 추정할 수 있다. <표 2>는 연구의 시계열범위 6년의 횡단면을 통합하여(pooled cross section) 분석한 각 지표들의 기술통계량이다. 조직 자율성의 각 하위유형은 ‘책임운영기관법’의 각 절의 분류에 따라 구분한 것이고 용어는 주요 선행연

<표 1> 지표의 설정<sup>12)</sup>

이론 변수	측정변수	측정지표	관련 법률
조직  자율성	인사관리 자율성	총원 및 직급별 정원 수 조정 (ha1)	16조 공무원의 정원
		자체 시험·심사 를 통한 소속 공무원 임용 (ha2)	18조 임용권자 19조 임용시험
		전보권 행사 (ha3)	20조 기관간 인사교류
		결원의 보충 (ha4)	21조 결원 보충
	구조적 자율성	하위 기관의 설 치 및 재편재 (sa1)	15조 소속기관 및 하부조직의 설치
		기관장의 임기보장 (sa2)	7조 기관장의 채용
	재정 자율성	사업 수익의 발생 (fa1)	27조 특별회계의 설치 등 32조 세입과 세출
		초과수입금의 경비사용 (fa2)	35조 초과수입금의 직접사용
		예산의 전용 (fa3)	36조 예산의 전용
		기탁물품의 접수 (fa4)	39조의2 기탁물품의 접수에 관한 특례

주. <부록1> ‘관료적 자율성 지표의 설정 근거’에서 관련 법률의 자세한 내용을 제시.

12) 본 글의 이론적 논의에서 관료적 자율성의 개념에 대해 언급한대로, 이것을 공식적인 자율 권한으로 정의하고 공식적 권한은 법률이라고 설명하였다. 이에 따라 법률 조항 중 기관에 재량을 부여하는 지침을 추출하여 측정지표를 설정한다. 이러한 지표의 구축 방법은 2014년 12월 한국행정학회 학술대회에서 발표한 연구계획에서 제시된 방법과 동일함을 밝힌다.

구들에서 사용되는 용어를 차용한 것이다. 그러나 개별 하위유형의 개념은 학술적으로 합의된 개념이 아니며 본 연구에서 또한 개별 유형의 자

<표 2> 조직 자율성 지표의 기술통계량

	평균	표준편차	최소값	최대값
조직 자율성	0.45	0.13	0.10	0.80
인사관리 자율성	0.51	0.22	0.00	1.00
ha1	0.33	0.47		
ha2	0.64	0.48		
ha3	0.28	0.45		
ha4	0.79	0.41		
구조적 자율성	0.49	0.21	0.00	1.00
sa1	0.09	0.28		
sa2	0.89	0.32		
재정 자율성	0.37	0.22	0.00	0.75
fa1	0.52	0.50		
fa2	0.19	0.39		
fa3	0.74	0.44		
fa4	0.01	0.11		

주: 관측치=228(결측치 없음)

율성 값에는 독립적인 의미를 두지 않고 통합된 조직 자율성의 값만을 종속변수로 사용한다. 조직 자율성 값은 각자가 포함하고 있는 지표들의 값에 대한 산술평균값으로 수치화하며, 지표의 항목은 관련된 법률로부터 나오는 권한의 행사 여부에 따라 1과 0의 값을 부여하여 측정값을 도출한다.

## 2. 독립 변수

예산규모는 각 책임운영기관의 예산에 자연로그를 취한 값으로 한다. 다만 예산은 조직의 규모 및 권력의 정도를 의미하는 지표로서 기관의 고유한 성질을 나타내지 않는 편성 가액은 제외한다. 공공기관 지방이전 정책의 대상이 된 기관들의 혁신도시건설특별회계 명목으로 별도 편성된 청사 이전 및 신축가액이 여기에 해당 된다<sup>13)</sup>. 인력규모는 기관의 정원 수로 설정하고 역시 자연로그를 취하였다.

조직 연령은 기관의 모체가 되는 최초 형태의 조직이 설립된 시기부터 2014년 12월까지<sup>14)</sup>를 기준으로 연차로 계상한다. 같은 방식으로 책임운영기관 운영했수는 조직이 책임운영기관으로 지정된 시점을 기준으로 한다.

책임운영기관의 기관장 직급은 정무직, 고위공무원 가급, 고위공무원 나급, 4급으로 구분되어있다. 정무직 공무원은 중앙책임운영기관의 특허 청장에 한정되며, 이 연구에서는 고위 가급이상, 고위 나급, 4급으로 기관장의 직급을 분류한다.

전년도 평가<sup>15)</sup>는 책임운영기관운영위원회의 평가보고서의 각 기관의 사업평가 점수를 사용한다.

### 3. 조절변수

조절변수는 기관장의 출신으로 관료출신과 순수민간부문 및 제3섹터의 준공공부문에서의 경력을 가지는 비관료 민간경력자 출신으로 구분한

13) 책임운영기관 중에는 국립종자원과 한국농수산대학이 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’의 대상이 되었다. 청사 이전 및 신축에 대한 지원금은 국립종자원의 2012, 2013, 2014년도 예산과 한국농수산대학의 2014년 예산에 혁신특별회계에 편성됨.

14) 1절에서 자료의 성질에 대해서 언급했듯이, 가장 최근의 책임운영기관종합평가 보고서(2015년 5월 발간)를 기준으로 다른 변수들과의 관찰 시점을 통일하기 위한 것이다.

15) 평가는 크게 항목별 전문가의 의견으로 이루어진 관리역량평가와 점수를 산정하는 기관 사업평가로 구성되어있다. 이 연구에서는 계량 평가인 기관 사업평가점수를 사용한다.

다. 행정직 공무원, 기술직 공무원, 연구직 공무원, 외무 공무원, 군인, 경찰 등을 관료 출신으로 분류하고, 의료인, 교수, 연구원, 예술가 등의 전문인과 정치인, 기업인, 언론기관단체인, 협동조합인을 포함하여 민간경력자 출신으로 구성하였다. 공공부문과 민간부문에서의 경력이 중복되는 기관장은 ①직무경력 상 오랫동안 역임한 직무, ②최근 역임한 직무순으로 기준을 두고 분류하였다<sup>16)</sup>.

<표 3> 책임운영기관장의 출신 분류

기관장 출신		%
관료 출신 (133)	행정직 공무원(63)	58.33
	기술직 공무원(38)	
	연구직 공무원(14)	
	외무 공무원(6)	
	군인(6)	
	경찰(6)	
민간경력자 출신(95)	의료인(46)	41.67
	교수(13)	
	기업인(10)	
	연구기관단체인(9)	
	예술문화기관단체인(7)	
	언론기관단체인(7)	
	협동조합인(1)	
	기타 비관료 출신(2)	

주. 괄호 안은 빈도. 기타 비관료 출신은 정치인.

16) 거의 모든 기관장이 경력 상 지배적인 기간 동안 동질적인 직무를 수행하거나 동일한 단체에 소속된 것으로 나타났다. 첫 번째 기준에 따른 출신 분류가 명확하지 않은 기관장(국립자연휴양림관리소의 기관장 1인)은 직전 16년 동안 수행한 직무에 따라 분류하였다.

#### 4. 통제변수

**기관 유형:** 책임운영기관의 유형은 조사 및 품질관리형, 연구형, 교육 훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타 유형으로 분류하여 지정되어 있다. 7개의 유형을 더미변수화 하였다. 책임운영기관의 **상위 부처**는 총 18개 기관으로 더미화하였다. **성과포상금 수령 여부**는 기관사업 평가점수와 관리역량평가의 가산점에 따라서 최우수기관, 우수기관, 도약기관<sup>17)</sup>을 선정하여 성과 포상금이 지급된다. 기관이 수령한 연도를 기준으로, 수령한 기관을 ‘1’, 그렇지 않은 기관을 ‘0’으로 값을 부여하였다. **경기상황**은 한국의 1인당 GDP를 지표로 삼았으며 IMF 웹사이트를 출처로 한다.

<표 4> 제반 변수의 기술통계량

	단위	평균	표준편차	최소값	최대값
<b>독립변수</b>					
예산규모	로그 변환	10.35	0.87	8.08	13.04
인력규모	로그 변환	5.21	0.78	3.69	7.36
조직 연령	연수	43.09	21.09	1	94
책임운영기관 운영했수	연수	8.15	3.43	1	15
기관장 직급	더미 변환	—	—	—	—
전년도 성과 평가	100점 환산점수	97.83	1.72	88.26	100
<b>조절변수</b>					
기관장출신	더미 변환	—	—	—	—
<b>통제변수</b>					
기관 유형	더미 변환	—	—	—	—

17) 도약기관은 2014년부터 포상금 지급 대상에서 제외됨.



상위 부처	더미 변환	-	-	-	-
포상금 수령 여부	더미 변환	0.28	0.45	0	1
경기상황	미화(\$)	31506.92	1581.66	28740	33657

주: N=228, 독립변수 중 전년도 실적평가는 14개의 결측치가 존재하는데, 2008년 당시 사업소였던 기관들이 통합되어 2009년에 승격된 기관(지방통계청)들과 책임운영기관의 지정년도가 자료의 포괄기간의 기점(2009년)을 포함하지 않는 기관들은 전년도 성과평가 점수가 존재하지 않거나 불완전하여 자료의 입력이 불가능하였음을 밝힌다.

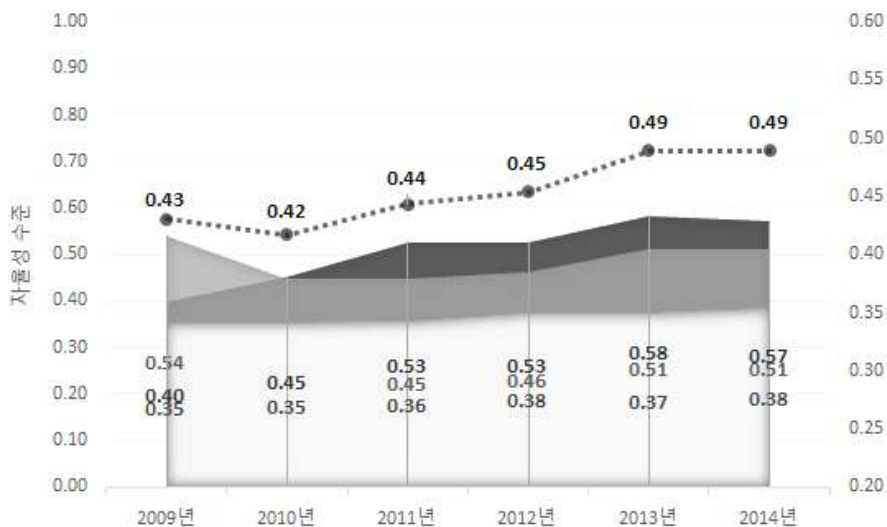
## 제4장 분석 결과

### 1절 책임운영기관의 자율성 수준

책임운영기관들은 동일한 법률에 적용받음에도 불구하고 공식적으로 부여하는 자율성 수준만큼 모든 기관이 동일한 양의 재량권을 사용하지는 못한다. 이 절에서 제시하는 분석결과는 책임운영기관의 실제 자율성 수준이 어느 정도 이며, 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화했는지를 보여준다.

아래의 그림은 2009년부터 2014년까지 기간 동안의 전체 책임운영기관의 조직 자율성 및 하위 유형 자율성 수준의 시간별(within group) 변

<그림 3> 책임운영기관 자율성 수준의 추이

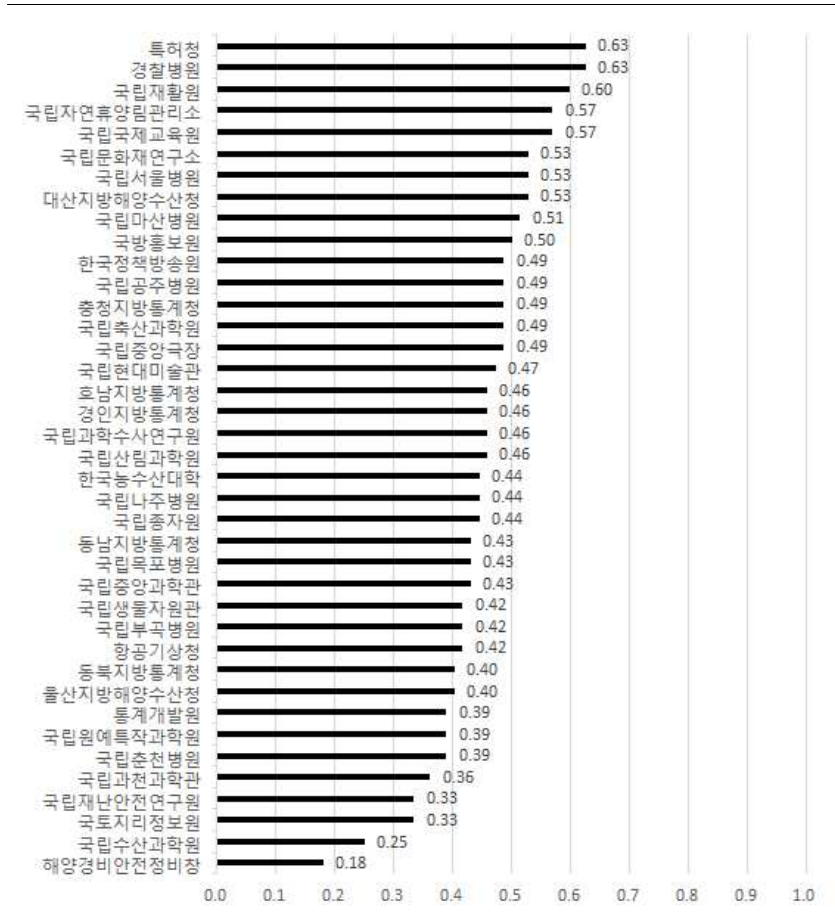


주: 차트의 점선은 조직 자율성, 영역은 진한 색에서 연한 색 순으로 인사관리 자율성, 구조적 자율성, 재정 자율성을 의미함.

화를 보여준다. 우리는 앞에서 2008년 12월 개정 이후 비로소 집행기능을 수행하는데 있어서 조직에 자율 권한을 부여하고 사후에 임무의 달성 정도에 따라 책임을 부과한다는 책의책임운영기관제도 취지가 반영되었다는 점과, 이러한 제도의 정착이 현재까지 이어진다는 점을 보았다. 기관에 주어진 자율 권한을 모두 활용하는 상태를 '1'로 봤을 때 책임운영기관의 자율성 수준은 2009년 0.43, 2010년 0.42 수준이고 이후 소폭으로 증가하는 추이를 보여주고 있다.

추세선 아래의 각 면적은 조직 자율성을 구성하는 하위차원의 자율성 수준을 나타낸다. 그림에서 가장 면적을 많이 차지하고 있는 영역은 인사관리 자율성으로 조직의 정원조정과 직원의 임용에 관하여 위임된 권한이 어느 정도 활용되는지를 보여준다. 구조적 자율성의 수준은 두 번째로 높게 나타났으며 상위부처 그리고 하위 소속기관과의 관계상에서 나타나는 자율성을 의미한다. 가장 아래의 밝은 색의 범위는 예산의 운용과 재정 의존정도를 포괄하는 재정 자율성으로 자율성의 세 차원 중 가장 낮게 나타났다. <그림 4>는 39개의 책임운영기관별(between group) 평균값을 나타낸 것이다. 자율성 수준을 보면 특허청, 경찰병원과 국립재활원 등이 높게 나타났고, 해양경비안전정비창은 가장 낮은 수준의 자율성을 보였다.

<그림 4> 기관별 조직 자율성 수준



## 2절 조직 자율성의 결정요인

### 1. 추정방법의 선택

연구대상이 되는 조직은 2009년부터 2014년까지의 39개의 책임운영 기관이다. 이러한 패널자료를 통하여 인과관계 추론을 위한 분석을 위한

도구는 합동(pooled) OLS 추정방법과 고정효과모형(fixed effect model) 확률효과모형(random effect model)을 포함한다. 이 세 가지 추정 방법 중 본 연구에 적합한 모델은 어떤 것인지 확인해야 한다.

먼저 합동 OLS 방식을 적용한 모델은 패널 구조를 무시하는 모델로, 수집된 패널데이터에서 각 해마다 달라지는 시간 특성과 6개년도의 포괄기간으로 묶이는 동일한 기관의 특성을 고려하지 않는다. 다시 말해서 한 개의 기관의 6년에 걸친 자료를 동일한 시점의 6개의 기관에 대한 것으로 간주한다. 따라서 개체별 특성과 데이터의 시점별 특성 모두 동일하다고 볼 수 있다면 합동 OLS 추정방식이 문제가 없다.

합동 OLS 추정 모델에서는 오차항( $\epsilon_{it}$ ) 안에 있는 각 기관에 따라 변화하는 개체특성( $\mu_i$ )과 연도별로 다르게 나타나는 시간특성( $\nu_t$ )은 관찰되지 않는 것으로 본다. 따라서 오차항의 이분산성이 나타나면, 적어도 기관마다의 특성과 연도별 특성 중 하나가 자료상에 존재한다고 볼 수 있다. 이분산성의 존재여부를 확인하기 위한 보편적인 방법 중 하나로는 화이트검정(white general test)이 있다. <표 5>는 합동 OLS 방법의 회귀

<표 5> 합동 OLS 추정 모형의 이분산성 검정

모델 (3)	
white-통계량	165.8
자유도	209
Prob > $\chi^2$	0.9876

모델에 대한 화이트검정 결과이다. 결과는 각 변수의 모델의 오차항은 유의수준 5%하에서 모든 개체( $i$ )와 시점( $t$ )에 대해 오차항의 분산이 동일하다는 귀무가설  $var(\epsilon_{it})=\sigma^2$ 을 기각할 수 없음을 보여준다. 따라서

합동 OLS 추정 모형은 본 연구에 적합하지 않다.

오차항의 패널특성을 관찰되는 요소로 고려한다면, 다음의 단계로 두 가지를 고려해야 한다. 하나는 이 패널 특성을 고정된(fixed-effect) 것으로 볼 것인지 확률분포를 따르는 확률변수로 간주할 것인지(random-effect) 판단하는 것이고, 또 하나는 두 가지 패널 특성의 효과가 모두 존재한다고 볼 것인지 아니면 개체특성과 시간특성 중 하나의 효과만 있다고 보는 것이 타당한지 여부이다.

전자를 통계 방법으로 검증하기에 앞서 우선 본 연구의 데이터가 횡단면을 기준으로 모집단 전체라는 점을 고려해야 한다. 즉 이러한 데이터의 횡단면 특성은 무작위하게 모집단에서 추출된 표본이 아니기 때문에 직관적으로 이 패널 특성을 확률변수가 아니라고 결론내릴 수 있다(민인식, 2012: 174). 이에 대한 통계적 검증을 하기 위한 도구로서 하우스만(hausman) 테스트를 들 수 있는데, 독립변수의 회귀추정값과 오차항의 분산이 일치성을 나타내는지 확인할 수 있다. <부록 2>는 하우스만 검정의 결과를 제시한 것으로, 랜덤효과모델은 이 계수 값과 오차항의 공분산에 대하여 일치성을 확보하지 못하는 것을 보여준다. 이에 따라 검정결과 또한 확률효과모형보다 고정효과모형이 더 적합하다는 것을 지지하고 있다.

한편 나머지 하나의 패널 특성에 대한 고려는 패널 데이터에서 오차항에 내재하는 개체특성과 시간특성 모두가 관찰되는지 아니면 둘 중 하나만 존재하는지 여부이다. 이에 대한 테스트 결과에 따라 일원오차성분(one-way error component)과 이원오차성분(two-way error component) 모델 중 적합한 모형을 택할 수 있다. 고정효과모델에 따른 기관 및 연도 각각의 특성이 유의한지는 <표 6>에서 제시한 F검정을 통해 확인할 수 있다.

기관별 특성 효과의 검증에 사용된 모형은 고정효과회귀모델식 (1)으로 오차항을 순수 오차항과 그룹 별 특성만을 고려한 오차항( $\epsilon_{it} = \mu_i + e_{it}$ )으로 구성한 것이다. 같은 방식으로 연도별 특성 효과의 검증은 모델 (1)에서 오차항 구성( $\epsilon_{it} = \nu_t + e_{it}$ )만 다른 것이다. 패널 특성

의 분석결과  $F$ 검정 통계값이 0.61로 나타났고  $p$ 값이 0.6575로 도출되어 그룹 내 시간특성의 효과는 나타나지 않았다. 기관 특성은  $F$ 검정 통계값이 3.12, 이에 대한  $p$ 값은 0.0005로 개체별 패널효과는 존재한다고

<표 6> 고정효과모형의 패널특성 검정

	F	Prob > F
기관별 특성 효과	3.12	0.0005
연도별 특성 효과	0.61	0.6575

할 수 있다. 이에 따라 시간특성은 유의미하지 않고 기관별 개체특성의 차별성을 무시할 수 없기 때문에, 책임운영기관별 차이는 고려하나 그룹 내 시간의 변화는 존재하지 않는다고 간주하는 일원오차성분(one way error component) 모형이 적합하다고 할 수 있다. 이렇게 시간의 특성이 존재하지 않는다는 테스트 결과는 앞에서 제시한 <그림3>에서 나타나는 자율성 수준의 연도별 추이는 증가하는 추세를 보이기는 하지만 주목할 만한 폭은 아니라는 해석 또한 가능하게 한다.

## 2. 결정요인과 기관장 출신의 조절효과

앞서 말했듯이 본 연구에서 채택한 영향요인들을 선행연구를 통하여 조직 자율성에 영향을 미치는 변수들의 확인하고, 책임운영기관이라는 조직유형과 각 책임운영기관별로 나타나는 차별적 특성을 고려하여 선별하였다. 이들 중 책임운영기관의 자율성에 영향을 주는 결정요인은 무엇

인지 분석을 통해 도출하고자 한다. 분석에 앞서 본 연구의 조직 자율성은 공공부문의 자율성인 관료적 자율성을 뜻하며, 이것은 공식적 지침에 따라 권한의 형태로 부여받은 자율성으로 범위를 정한 바 있다는 것을 상기하자. 따라서 종속변수인 조직 자율성의 수준에 대한 해석은 책임운영기관에 주어진 전체의 자율 권한 중 얼마나 많은 권한을 사용하고 있는지에 초점을 두며, 인과관계는 어떠한 차별적 특성이 조직으로 하여금 이 권한을 더 많이 사용할 수 있게 하는가에 관한 설명을 나타낸다.

<표 7>에서 나타난 방정식 (1)과 (3)은 각각 고정효과모델, 합동 OLS 추정 모델이며 모든 통제변수와 독립변수를 포함한 모델이다. 이와 비교하여 모델(2)와 (4)는 통제변수를 제외한 분석결과를 보고한 것이다. 조직 자율성에 미치는 영향요인에 대한 분석은 개체별 특성 효과를 고려한 일원오차성분 고정효과 회귀모델이며 본 연구의 인과관계 추론을 위한 주 모형은 식(1)을 기준으로 삼는다.

먼저 기관장 출신 중 관료 출신은 독립변수로서 통제변수를 고려한 모델(1)과 그렇지 않은 모델(2) 모두에서 조직 자율성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관료출신 관리자가 민간관리자 출신에 비해 유의미한 영향을 보인 것은 조직에 부여된 자율성을 관료출신이 더 잘 활용한다는 것을 나타내며, 이는 민간관리자에게 기대되는 전문성과 관리의 유연성이 권한의 활용과 연결되지 않는다는 것을 의미한다. 즉 민간 부문 출신 기관장이 변화된 환경에서 기관에 주어진 자율성을 활용하는데 애로가 있고, 이러한 실정은 더 많은 책임운영기관의 장을 민간부문에서 등용하고자 하는 정부의 방침에 상응하는 조치가 요구됨을 시사한다.

가설의 설정에서 인력 규모는 조직 내부의 상호작용 망의 확대와 동질적인 의미를 가지고, 이는 상위조직의 통제에 대하여 저항하는 힘이라고 한 바 있다. 분석결과가 조직 자율성에 대한 정(+)의 영향을 보임에 따라 책임운영기관의 인력 규모가 큰 조직일수록 주무부처로부터의 감시·간섭에 대해 취약하지 않고, 조직에 주어진 권한을 행사하는 데 보다 자유로울 수 있다는 해석이 가능하다. 또한 관련 문헌에서 언급한 것처럼



<표 7> 조직 자율성에 대한 영향 분석

	고정효과 모형		합동 OLS추정 모형	
	(1)	(2)	(3)	(4)
기관장 출신				
<i>관료</i>	0.132*** (0.0458)	0.134*** (0.0455)	0.0154 (0.0354)	-0.0767*** (0.0197)
예산규모(ln)	0.0702 (0.0445)	0.0718 (0.0443)	0.0784*** (0.0243)	0.0439*** (0.0118)
인력규모(ln)	0.226** (0.0982)	0.247** (0.0959)	-0.0205 (0.0270)	0.0179 (0.0139)
조직 연령	-0.0236*** (0.00634)	0.0022 (0.00262)	-0.0002 (0.00056)	-0.0013** (0.00057)
책임운영기관 운영했수	0.0581** (0.0277)	0.0111* (0.00635)	0.0122*** (0.00391)	0.0101*** (0.00300)
기관장 직급				
<i>고위 나급</i>	-0.365*** (0.103)	0.284** (0.140)	-0.0427 (0.0402)	0.0204 (0.0252)
<i>고위 가급     이상</i>	-0.367*** (0.114)	0.267* (0.138)	-0.136** (0.0630)	0.0323 (0.0323)
전년도 성과 평가	0.00171 (0.00446)	0.000149 (0.00420)	0.00451 (0.00437)	0.00349 (0.00506)
기관 유형	yes		yes	
상위 부처	yes		yes	
포상금 수령 여부	yes		yes	
경기상황	yes		yes	
상수값	0.0730 (1.340)	-1.993** (0.791)	-1.168** (0.522)	-0.442 (0.524)
N=214				
Adj. R <sup>2</sup>	0.5807	0.5828	0.4788	0.1077

주. 기관장 출신은 민간경력자가 기준더미변수(reference group)이고 기관장 직급은 4급이 기준이 된다. 괄호 안은 표준오차. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. 본 연구의 통제변수는 변수의 측정에서 제시한 바와 같이 그 수가 많고 또한 이들 계수 값에 해석의 의미를 두지 않으므로 변수의 투입 여부만을 표시하고자 한다.

조직 내부의 상호작용은 그 조직 고유의 성질을 가지기 때문에, 이는 조직 문화와도 연결되는 의미를 가진다.

조직연령 변수는 가설에서 제시한 것과 같이 분석결과 또한 오래된 조

직일수록 낮은 자율성 수준을 보여주고 있다. 조직연령 변수도 인력규모와 함께 조직 문화 차원에서 의미를 가지며, 이러한 맥락 안에서 구체적으로 학습된 관성과 관련이 있다. 젊은 조직은 오래된 조직에 비하여 조직을 운용하는 방식에 있어서 위계적 구조에서 나타나는 부정적인 영향과 제약의 정도가 약한 것으로 볼 수 있다.

다섯 번째 가설에서는 책임운영기관으로 지정된 지 오래된 기관일수록 자율성이 높을 것으로 제시되었 으며, 분석결과는 이를 기각할 수 없는 것으로 나타났다. 조직연령과 조금 다른 시각으로 책임운영기관 운영했 수는 제도 정착의 관점에서 볼 수 있다. 분석을 통하여, 책임운영기관으로 전화된 이후의 기간과 비례하여 제도의 정합성 또한 높아지고, 이에 따라 자율적 권한의 활용도 또한 높게 나타난다는 점을 확인할 수 있다.

기관장 직급은 자율성 연구에서는 거의 사용되지 않은 변수이다. 본 연구에서는 앞서 살펴본 바와 같이 조직에 주어진 권한은 기관장에 집중되어 있고 행사 가능한 권한의 정도는 직급과 밀접한 관계가 있다는 점을 고려하여 이를 채택하였다. 분석결과는 고위 나급과 고위 가급이상 모두 종속변수에 대한 영향에 유의성을 보였으나, 가설과는 반대로 부(-)의 영향을 미치는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 두 가지 시각에서 해석이 가능한데, 하나는 가설의 설정에서 본 바와 같이 책임운영기관법 외에 기관에 소속된 모든 국가공무원은 공통으로 적용되는 법률들이 있다는 데 기초한다. 책임운영기관법은 특례로서 기관장에게, 동일한 직급의 다른 행정기관의 장보다, 더 많은 재량권을 부여한다. 그러나 분석결과는 상충될 경우 타 법률들의 적용이 우선시 되어 특례로 주어지는 권한은 제대로 활용되고 있지 않다는 것을 시사한다. 다른 하나는 자율성의 개념 논의에서 언급된 대로 자율성에는 항상 통제가 동반되기 때문에, 직급과 같은 변수는 그 값이 증가할수록 기관에 주어진 자율성 활용 정도의 증가비보다 상부로부터의 통제의 증가비가 가파를 수 있다는 가능성에 바탕을 둔다.

한편 본 연구의 분석에서는 다수의 자율성 선행연구에서 유의미하게 나타난 예산규모가 책임운영기관의 자율 권한의 활용 수준에 대해 유의

미한 영향을 보이지 않는 것으로 나타났다. 이는 우선적으로 예산편성가액에 용처가 정해져 있는 부분이 커서 기관이 주어진 예산을 사용하는데 재량을 발휘할 수 없는 것을 의미한다. 이러한 예산의 용처는 각 해의 ‘책임운영기관 종합평가’ 및 ‘정부제출예산안’에서 확인되며, 예컨대 이러한 항목으로는 시설현대화 및 정보화 등을 들 수 있다. 또한 책임운영기관이 상위부처의 집행기능을 분리한 조직임에 비추어 지방 통계청과 같이 기관의 임무가 고정되어 있으며, 그 외 예산을 투입하는 사업을 영위하는 것이 거의 불가능한 기관 또한 존재하다는 사실 역시 세출예산에서 확인되며 분석 결과는 이와 관련이 있다고 할 수 있다. 이에 더하여 책임운영기관의 평가의 중요 지표에 예산 절감액이 포함되기 때문에 예산의 사용은 수동적일 수밖에 없다는 점 또한 지적될 수 있다.

다음으로 살펴 볼 조절효과분석에 앞서 본 연구에서는 조절효과를 입증하는 방법으로 조절회귀분석(moderated multiple regression) 방법을 채용하는 것을 밝힌다. 간략히 소개하자면, 계층적 회귀분석(hierarchical regression)에 따라 종속변수에 영향을 미치는 독립변수들과 조절변수로 사용될 기관장 출신 중 유의미한 영향을 나타내는 더미변수를 도출하고, 이 더미변수와 유의미성을 가지는 각각의 독립변수들과의 상호작용항을 만들어 이 항의 계수 및 유의확률 값을 통해 조절효과 여부를 파악하는 방법이다.

한편, 조절변수를 사용하는 방법으로 보편적으로 고려되는 방법은 조절회귀분석(MMR)법과 mean-centering방법 그리고 이원분산분석(two-way ANOVA)<sup>18)</sup> 방법을 들 수 있다(한인수, 2002; 이학식, 2012). 조절회귀분석과 분산분석법은 둘 다 독립변수와 조절변수의 상호작용항의 값을 이용한다. 분산분석방법은 독립변수와 조절변수 모두 범주형 변수일 때, 그리고 이와 동시에 변수(factor)의 수가 적을 때 유용하고, 이 경우 조절변수의 범주 별로 상호작용항이 종속변수에 미치는 영향을 비교하는데 직관적이다. mean-centering은 각각의 독립변수와 조절변수의 값에서

---

18) 하나의 조절변수(factor)와 각 독립변수의 상호작용항을 상정하여 편의상 이원분산 분석방법을 들어 설명한다.

자신의 평균값을 차감하는 방식으로 때때로 다중공선성 문제를 보완할 수 있는 장점이 있다. 이들 방법 모두 불완전하여 양적 분석의 한계를 가지지만 이 중 압도적으로 많이 쓰이는 방법은 조절회귀분석(MMR) 방법이며(한인수, 2002), 본 연구에서 또한 독립변수들의 개수와 척도의 성격을 고려하여 이 방법을 채용한다. 이 방법은 또한 하나의 표에 독립변수의 효과와 조절효과 모두를 일목요연하게 표현할 수 있는 장점이 있다.

<표 8> 기관장 출신의 조절회귀분석

	(5)	(1)	(6)	(2)	(7)	(8)
기관장 출신						
<i>관료</i>	-5.093*** (1.091)	0.132*** (0.0458)	-1.333** (0.599)	0.134*** (0.0455)	-1.536*** (0.507)	0.125*** (0.0433)
예산규모(ln)	0.0882** (0.0432)	0.0702 (0.0445)	0.0792* (0.0445)	0.0718 (0.0443)		
인력규모(ln)	-0.753*** (0.244)	0.226** (0.0982)	-0.0220 (0.146)	0.247** (0.0959)	-0.0902 (0.132)	0.190** (0.0919)
조직연령	0.00988 (0.0065)	-0.024*** (0.0063)	0.00283 (0.0027)	0.0022 (0.0026)		
책임운영기관운영 횟수	0.0315 (0.0226)	0.0581** (0.0277)	0.0132* (0.0072)	0.0111* (0.0064)	0.0209*** (0.0055)	0.0181*** (0.0037)
기관장 직급						
<i>고위 나급</i>	-0.500** (0.239)	-0.365*** (0.103)	0.341** (0.141)	0.284** (0.140)	-0.138 (0.110)	-0.0789 (0.0568)
<i>고위 가급 이상</i>	-0.821*** (0.242)	-0.367*** (0.114)	0.202 (0.165)	0.267* (0.138)	-0.324*** (0.0997)	-0.0821 (0.0847)
전년도 성과 평가	0.00205 (0.0043)	0.00171 (0.0045)	-0.00038 (0.0042)	0.000149 (0.0042)		
관료×인력규모	1.137*** (0.262)		0.312** (0.128)		0.334*** (0.116)	
관료×조직연령	-0.023*** (0.0067)					
관료×기관운영 횟수	0.0151* (0.0091)		-0.00305 (0.0075)		-0.0017 (0.0074)	
관료×고위 나급	0.235 (0.235)		0.0105 (0.154)		0.0548 (0.120)	

관료×고위 이상	0.548** (0.238)		0.117 (0.0984)		0.229* (0.117)	
기관 유형	yes	yes				
상위 부처	yes	yes				
포상금 수령 여부	yes	yes				
경기상황	yes	yes				
상수값	3.248*** (1.335)	0.0730 (1.340)	-0.816 (0.919)	-1.993** (0.791)	0.828 (0.573)	-0.599 (0.391)
N	214	214	214	214	228	228
Adj. R <sup>2</sup>	0.6163	0.5807	0.5902	0.5828	0.5734	0.5601
R <sup>2</sup>	0.706	0.671	0.681	0.669	0.660	0.643
F, Prob>F	7.84***	7.41***	7.53***	7.76***	7.63***	7.72***

주. 관료 출신과 기관장 직급의 상호작용항의 기준변수는 관료×4급. 괄호 안은 표준 오차. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

<표 8>에서 제시하는 분석결과는 기관장 출신의 조절효과를 포함하고 있으며 앞의 고정효과모델에 기초한 분석결과에 따라 조직 자율성에 유의미한 영향을 미치는 독립변수와 기관장 출신 중 관료출신 더미변수의 상호작용항의 효과를 중심으로 정리한 것이다. 상호작용항의 생성은 계층적 회귀분석(hierarchical multiple regression) 방법에 따라 <표 7>에서의 조직 자율성에 유의미한 영향을 미치는 독립변수와 결합에 따른다. <표 8>에서 나타난 F통계량은  $\Delta R^2$ 의 유의성을 검정한 것이다. 즉, 계층적 회귀분석방법에 따라 조절변수로 사용될 변수의 투입 전후, 그리고 상호작용항의 투입 전후에 대한 결정계수의 비교를 테스트한 것이다. 따라서 모델(5), (6), (7)에서 나타난 F값의 유의성은 ‘변수×변수’를 투입하기 전과 후의 결정계수 값의 차이에 대한 것이며, 이에 미루어 상호작용항 효과의 존재가 타당한지 판단할 수 있다.

앞의 분석과 마찬가지로 통제변수를 모두 포함한 모델(5)가 해석에 중심이 되는 모델이 되며, 모델(6)과 (7)은 통제변수를 제외한 모형들이고, 모델(7)은 통제변수를 투입하지 않은 데에 더하여 유의미한 영향을

나타내지 않은 변수들을 제외하고—즉 모델(2)를 바탕으로—상호작용항을 설정한 모델이다.

통제변수를 투입한 모델(1)의 결과에 따라 상호작용항이 투입된 모델(5)에서는 가설에서 제시한 것과 동일하게 인력규모 변수에서 관료출신 기관장과의 상승효과가 나타났다. 인력규모가 클수록 상위조직의 통제에 대한 저항력이 크다는 것을 의미하므로, 이러한 저항력이 수반될 때 관료출신 관리자는 기관에 주어진 권한을 보다 더 원활하게 활용할 수 있다는 바를 시사한다.

조직연령 변수는 ‘가설 4-1’에서 제시한 것과는 다르게, 조직 연령이 높은 기관일수록 증가하는 자율성의 활용에 대한 제약을 관료출신 기관장이 약화시키지 않고 오히려 그 영향을 더 강하게 만드는 것으로 도출되었다. 이러한 결과는 관료출신 관리자 속한 기관의 설립연한이 길수록 특례로 주어지는 기관 자율성은 더 적게 활용되며, 이 경우 관료출신 기관장은 특례가 적용되기 이전의 조직운영 방식에 순응한다는 추론이 제시될 수 있다.

한편 기관장 직급은 고위 가급이상 직급에서 조절효과가 나타났으며, 상호작용항의 회귀계수값이 양의 부호를 띠는 것으로 나왔다. 이는 관료출신 기관장이 고위 가급이상의 직급에 해당되는 경우에 한해서 종전에 자율성 활용이 원활하지 못했던 것을 개선시키는 효과가 있다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 앞서 언급한 <표 7>에서 나타난 결과를 통해 제시된 기관장 직급에 대한 두 가지 시각에서의 해석 중에 전자의 설명의 연장선에서 논의해 볼 수 있다. 즉 기관장 직급이 높을수록 공무원으로서 공통으로 적용받는 타 법률의 영향에 의해 특례인 책임운영기관법이 제공하는 혜택을 활용하지 못하지만, 책임운영기관장 중 관료출신 기관장인 동시에 가장 높은 고위 가급이상의 직급에 한해서는 이러한 특례로 주어지는 자율성의 활용이 상대적으로 원활하다는 점을 제시한다.

분석결과에 대하여 간추리면 고정효과모형을 통한 회귀분석에서 독립변수 중 전년도 기관평가를 제외한 모든 요인에서 유의미한 영향이 나타났으며, 본 연구의 분석은 이 변수들을 책임운영기관 자율성 수준의 결

정요인으로 볼 수 있는 가능성을 제시한다. 조절회귀분석에서 기관장 출신의 조절효과가 나타난 변수는 인력규모와 조직연령, 그리고 기관장 직급 중 고위 가급이상의 더미변수이며, 인력규모 변수는 상호작용항의 효과에 있어서 모델(6)과 모델(7)에서도 동일한 결과를 보여 견고함을 나타냈다.

## 제5장 결론

### 1절 분석결과와 함의

이 논문은 관료적 자율성이 NPM 시류의 확산에 의한 정부개혁에서 중요한 위치를 차지하는 동시에 그것이 요체로 발현된 조직 유형이 책임운영기관이라는 점에 관심을 둔다. 공공부문의 조직 자율성을 의미하는 관료적 자율성은 정부부문 개혁의 조직전략 중 하나인 책임운영기관화의 근간이 되는 개념이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정부가 기획한 책임운영기관제도의 도입 이후, 법률로 보장한 자율성과 실제 발휘되는 자율성의 차이를 분석하고 이 실효에 대해 평가적 함의를 제시하고 있다.

2009년부터 2014년까지 전체 책임운영기관이 발휘한 자율성의 평균 수준은 약 0.45의 수치를 보여, 제도가 보장하고 있는 조직 자율성 수준인 1.00의 값과 실제 행사되는 수준의 간극을 나타내고 있다. 이는 책임운영기관제도 도입의 초기부터 최근까지 연차 지적된 기관의 자율성 활용이 원활하지 못하다는 평가들과 같은 견지를 취하며, 제도가 시행된 지 16여 년이 지났음에도 불구하고 제도의 정합성 차원에서의 실효적 문제가 지속되고 있다는 점을 보여준다.

한편 조직 자율성 수준의 영향요인으로 선정한 변수들은 대부분 기존 자율성 연구들에서 사용된 것들로 한국의 책임운영기관을 대상으로 그리고 새로 제시한 지표를 통해 다루어진 점에서 분석의 의미가 있다. 분석 결과에 의하면 책임운영기관 자율성 수준을 결정하는 요인은 관료출신 기관장, 인력규모, 조직연령, 책임운영기관으로 지정되어 운영된 기간, 높은 기관장의 직급으로 나타났고 이 중에서 조직연령과 기관장 직급은 조직 자율성 수준에 부(-)의 영향을 미치는 결과를 보였다. 한편 관료출신과 민간경력자 출신으로 구성된 기관장 출신 변수는 자율성 수준에 대한 영향에 차이를 보였으며, 관료출신 기관장은 일부 독립변수들의 효과를 조절하는 결과를 나타냈다. 이런 결과는 민간부문으로부터의 인적



자원 임용이 확대되고 있음에도 이를 효과적으로 활용하지 못하고 있다는 실정을 지적한다. 이는 기관장의 전문성이 낭비될 수 있다는 점과 민간 관리자가 기관장으로 임명되었을 때 관료출신 인사와 비교하여 권한 활용이 순활하지 못하다는 것을 보여준다.

본 연구는 조직에 부여된 자율성에는 항상 통제가 수반된다는 사실을 염두에 둔다. 조직 자율성이 침해되는 문제는 관료제 기구에서 나타나는 고질적인 것으로 앞서 언급한 암묵적 규범의 영향에 기초한다. 즉 조직 운영 방식의 경로의존적인 이유로 계다가 상위조직은 설득(persuade)과 권유(suggest)를 통해서 공식적인 지침과는 별개의 지시를 내린다는 점 때문에(Simon, 1997), 책임운영기관에 주어진 재량권이 제대로 행사되지 못한다. 후자의 경우 하위조직은 자신의 의지대로 임무를 수행하는 것을 중단하고 무조건적으로(without going behind it) 그 지시에 순종하는 행동 패턴을 보이는데(ibid., pp. 179-180; Dunsire, 1978), 이런 속성은 기관이 자율성을 활용하는 것을 더욱 저해하는 역할을 한다. 이상의 권력관계상의 문제를 감안하여 연구가 제시하는 처방으로 특례활용 우선 적용의 인정과 책임운영기관제도의 운용 내력에서 몇 차례 나타난 기관장 직급의 상향 조정을 들 수 있다.

## 2절 연구의 한계와 향후 연구방향

관료적 자율성의 신념은 궁극적으로 정부가 조직이라는 전략적 수단을 통해 달성하고자 하는 상태, 즉 조직의 성과에 방향성을 둔다. 그러나 이러한 자율성의 목적에 대해 논의하기 전에 조직 자율성에 대한 충분한 고찰이 선행되어야 한다. 그 이유는 현상의 이해는 그 자체로 적용 가능성을 내포한다는 데 있다. 이 글은 이와 같은 맥락에서 조직 자율성에 논점을 집중시키며, 그 수준의 측정 그리고 이에 영향을 미치는 요인을 통해서 책임운영기관에 나타나는 현상에 대해 설명하고 있다. 그러나 이

과정은 환원주의(reductionism)의 견지에 있는데 본 연구는 이와 관련하여 한계를 가진다.

환원론적 접근은 설명하고자 하는 대상(explananda)에 대해 그것의 구성요소를 통한 이해와 이를 양으로(quantitatively) 변환하는 것에 주안점을 둔다. 실증론적 사회과학 연구에서 현상을 파악하는 것이 자연과학에서의 대부분의 연구와 다른 점은, 자율성과 같은 추상적인 객체는 감각을 통해 감지되지 않으므로 대리(proxy) 매개체에 의해서 간접적으로 측정될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 개념화와 이에 상응하는 측정 매개체의 선택에서 신중함이 요구되는데, 이 과정에서 비환원주의자들의 비판에 직면한다. 요컨대 계층적 존재론(stratified ontology)에서 상정하는 세계에서 표상이나 사상에 대해 그것의 구성요소들을 찾아내서 설명하는 경우, 구성체들의 총합으로 모체를 이루는 것은 불충분하며, 만약 그것이 가능하다면 이들 사이의 상호작용을 통해 관련된 사건을 수리적으로 예측할 수 있어야 한다는 반론이다(Sayer, 2005).

이러한 비판을 인지하고, 본 연구는 개념화 및 매개체의 설정 단계에서 지표와 객체가 공유하는 범위의 일치성을 고려하여 기존의 자율성 연구들과 차별적인 지표를 구축하였다. 관료적 자율성이 상위 조직으로부터 공식적으로 이양되는 재량적 권한이라는 점에 비추어 채택한 법률 조항은 일단 그 범위가 서로 거의 부합한다. 선행연구에서 언급된 문헌과 이의 분파적 성격을 지닌 자율성 연구에서 나타나는 매개체는 본 연구에서 규정한 예측적 권한, 암묵적 규범, 또는 자유재량에 해당되는 내용이 일부 혼재되어 있다는 점을 고려하면, 본 연구는 내용 타당성을 일정 수준 향상시킨 성과가 있다.

그러나 이어지는 단계로서 측정치를 도출하는 방법을 제시하는 데 있어서는 기존 연구에서 나타난 한계를 개선하지 못했다. 즉 과학의 오랜 전통인 ‘존재표’ 방식에 따라 지표의 항목마다 1과 0의 값을 부여하는 방법에서 더 나아가지 못한 한계가 있다. 따라서 지표를 구성하는 항목에 대하여 강도는 값에 포함시키지 못했다. 게다가 자율성의 수준에 대해, 조직에게 명목상 주어진 전체 양에 비한 실질적으로 주어진 양을 측

정하는 것이 목표이지만 기관이 그것을 발휘하여 관찰된 값으로 이를 추정하고 있다. 다시 말해서 실제로는 주어져 있지만 6년의 시계열 범위에서는 관찰되지 않을 수 있는 부분을 포괄하지 못하는 문제이다. 이러한 지표로는 ‘하부조직의 설치 및 재편재’와 ‘기탁물품의 접수’를 들 수 있는데, 전자는 권한의 필요에 대한 적시성의 문제이고 후자는 외부 주체에 의해서 결정되는 사안이다.

환원주의에 바탕을 둔 사회과학 연구는 현재로서 회의적으로 보이지만 한편으로 자연과학의 역사에서 나타난 성취들은 이것이 지속될만한 가치가 있다고 느끼게 해준다. 이에 대해 역사적 사실로서의 하나의 예로 열이라는 현상에 대한 설명의 발전과정을 들 수 있다. 열에 대한 학술적 설명은 17세기 초부터 나타나기 시작했는데 당시에는 열을 임의의 가상 물질(*primum frigidum*)을 제시하여 그것의 구성물이라고 규정했다. 개념화 이후에 이것의 정도 측정하기 위해서는 기준이 되는 고정점이 논의되었고, 고정점을 파악하기 위한 현상으로 쪼불, 눈, 여름의 더위 등이 제안되었으며 이후 기압이나 물의 끓음과 얼음 등이 제시되었다. 또한 이러한 간접적인 현상의 측정에 있어서 신뢰성을 높이기 위해, 매개체로서 물, 수은 또는 여러 물질의 혼합물 등이 사용되었다. 18세기 후반에는 열은 열소(*caloric*)의 구성체라는 설명이 보편적으로 인정되었는데, 19세기 초반까지 인정된 이 이론은 열소라는 것이 허구로 판명돼서 폐기되었다. 이후 열은 분자의 운동에 의한 것이라고 규명되면서 과학의 분야로서 열역학이 탄생되고 이에 따라 열 이론은 물리학으로 환원되어 “과학화”되었다.

200년 조금 넘는 기간이 소요된 이 과정은 철저한 기계론적 환원주의 그리고 실증주의의 관점에서 이루어졌다. 열과 온도에 대한 개념화 및 매개체의 선택, 정량화의 여러 차례의 시도와 실패는 열역학이 정립되는데 필요한 것이었다. 이 기간에 나타난 증기 엔진의 효율화를 비롯하여 열기관의 진보는 인간생활에 적용되어 혜택을 주고 있다. 이러한 열과 온도에 관한 이론의 역사는 사회과학의 어떠한 주제들과 초기의 족적을 공유하고 있다. 관료적 자율성을 포함하여 그러한 연구대상은 주로 계층

의 구조상에 위치시켜 설명되고, 그것의 역학적 관계가 관심이 되는 사안이며, 그 수준이 쟁점이 되는 것들이다. 물론 이에 앞서 그러한 개념은 합의될 수 있는 것이어야 한다. 여름의 더위나 촛불이 온도의 고정점으로 논의되던 시기에는 열이라는 현상이 정확히 무엇인지 어떻게 측정할 수 있는지 알지 못했으며, 현재 사회과학 연구의 많은 주제들은 이와 같은 과정상에 있는지도 모른다. 열역학의 정립 과정에 비추어 향후 실증적 견지의 사회과학 연구들은 직관이나 표상 수준에서의 설명에 머물러 있는 가치나 현상을 더 가시적인 수준으로 끌어내고 이를 측정하기 위한 지속적인 시도가 필요하다.

## 참고문헌

- 김국현 (1999). 책임운영기관제도의도입. 나라경제 9, 5월호: 25-27.
- 김근세 (1998a). 정부조직의 기능적 다원화를 위한 직제분석. 서울: 한국행정연구원 연구보고서, 97-08.
- (2010). 한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로. 한국조직학회보, 7(1): 1-37.
- 김정기 (2015). 책임운영기관 제도의 현황과 발전방향. 한국행정연구소, 791: 1-78.
- 김준기 (2002). 준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부. 공기업논총, 14(1): 1-28.
- 문명재·이명진 (2010). 책임운영기관의 조직 인사 자율성과 제도적 개선 방향. 한국조직학회보, 7(1): 39-63.
- 민인식·최필선 (2012). STATA 패널데이터 분석. 서울: 한국 STATA 학회.
- 송하중·김근세 (1999). 정부조직개혁의 평가와 대안, 제2부 2차 정부조직개편안의 평가와 대안, 사회문화행정 부문: 사회문화 행정기구의 개편. 한국행정학회 비정기학술발표논문집, 단일호: 115-133.
- 안병영·정무권·한상일 (2007). 한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향. 한림대학교 출판부.
- 오재록·전영한 (2007). 관료적 자율성과 조직성과. 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집, (3): 61-76.
- 이학식 (2012). 사회과학 연구를 위한 회귀분석. 서울: 집현재.
- 정용덕 (1991). 현대국가의 행정학. 파주: 법문사.
- 한인수 (2002). 조절회귀분석의 통계적 검정력에 대한 연구. 노사관계연구, 제13권: pp.143-161.
- 행정자치부. 책임운영기관 종합평가. 각 년도(2008-2015).

- Batley, R. & Larbi, G. A. (2004). *The changing role of government: The reform of public services in developing countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Caplow, T. (1957). Organizational size. *Administrative Science Quarterly*, 484-505.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.
- Christensen, J. G. (1999). *Bureaucratic autonomy as a political asset*. Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops. Mannheim, Germany.
- Christensen, J. G., & Yesilkagit, K. (2006). Delegation and specialization in regulatory administration: a comparative analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands. *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state*. Basingstoke, Edward Elgar, 203-234.
- Caughey, D. & Chatfield, S. & Cohon, A. (2009). Defining, mapping, and measuring bureaucratic autonomy. In *Midwest Political Science Conference*.
- Dunsire, A. (1978). *Control in a Bureaucracy*. New York: St. Martin's press.
- Epstein, D., & O'halloran, S. (1999). *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- Gay, O. (2010). 'Quangos', in A. Mellows-facer (eds), *Key Issues for the New Parliament 2010* (London: UK House of commons library), pp. 56-57.
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 319-340.
- Meier, K. J. (1980). *Measuring Organizational Power Resources and Autonomy of Government Agencies*. *Administration & Society*,

12(3): 357-375.

- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5th ed.). San Francisco: Jossey-bass.
- Sayer, A. (2005). *Reductionism in Social Science*. Paper for workshop on "Challenges to Dominant Modes of Knowledge: Reductionism," Dec. 16-17, 2005, Paris, France.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior* (4th ed.). New York: Free Press.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public administration and development*, 24(2): 101-118.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and why They Do it*. New York: Basic Books.

## <부록1> 관료적 자율성 지표의 설정 근거

지표는 책임운영기관의 조직 자율성 수준을 측정하기 위한 것이다. 본 연구의 조직 자율성의 범위는 공식적으로 합의된 영역에 한하고, 이러한 합의는 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률의 조항으로 명시되어 있다. 따라서 지표는 법률로 보장하는 책임운영기관의 관료적 자율성을 측정하며, 연구의 범위인 2009년 1월부터 2014년 12월까지의 기간 동안 적용되는 책임운영기관법률과 관계 법령의 자세한 내용은 다음과 같다.

### ha1 - 전년대비 기관의 총 정원 한도의 변경 여부

#### 1) 소속책임운영기관 해당조항

##### 제16조(공무원의 정원) 1항

내용: 소속책임운영기관에 두는 공무원의 총 정원 한도는 대통령령으로 정한다. 시행령대통령령은 이에 대해 소속책임운영기관에 두는 공무원의 직급별 정원은 해당 기관의 기본운영규정으로 정한다고 하고 있다.

[전문개정 2008.12.31.]

#### 2) 중앙책임운영기관 해당조항

##### 제46조(조직 및 정원)

내용: 중앙책임운영기관의 조직 및 정원에 관한 사항은 「정부조직법」이나 그 밖의 정부조직 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.

[전문개정 2008.12.31.]

“정부조직법”

##### 제8조(공무원의 정원 등)

내용: 각 행정기관에 배치할 공무원의 종류와 정원, 고위공무원단에 속하는 공무원으로 보하는 직위와 고위공무원단에 속하는 공무원의 정원, 공무원배치의 기준 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

“행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)”

##### 제27조(정원의 운영과 통보)

내용: 중앙행정기관의 장은 소속기관 및 실·국별로 정원을 배정하되 정



원을 배정한 때에는 배정 전후의 사항을 행정자치부 장관에 통보한다. 초과현원 발생에 대하여 관계 기관의 장은 인사혁신처장과 협의하여 방안을 마련하여 시행할 수 있다.

## ha2-자체 시험 및 심사를 통한 임기제공무원 직접 임용<sup>19)</sup>여부

### 1) 소속책임운영기관 해당조항

#### 제18조(임용권자)

내용: 중앙행정기관은 소속책임운영기관 소속 공무원에 대한 일체의 임용권을 가진다. 단 그 임용권의 일부를 기관장에게 위임할 수 있다. 또한 소속책임운영기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정원의 일부를 임기제공무원으로 임용할 수 있다.

[전문개정 2008.12.31.]

#### 제19조(임용시험)

내용: 소속책임운영기관 소속 공무원의 임용시험은 기관장이 실시한다. 다만, 기관장이 단독으로 실시하기 곤란한 경우에는 중앙행정기관의 장이 실시할 수 있으며, 다른 시험실시기관의 장과 공동으로 실시하거나 대통령령으로 정하는 다른 기관의 장에게 위탁하여 실시할 수 있다. 시험과목 및 시험방법에 관한 사항은 기관의 기본운영규정으로 정한다.

### 2) 중앙책임운영기관 해당조항

#### 제47조(인사 관리)

내용: 중앙책임운영기관의 장은 「국가공무원법」이나 그 밖의 공무원 인사 관계 법령에도 불구하고, 고위공무원단에 속하는 공무원을 제외한 소속 공무원에 대한 일체의 임용권을 가진다. 또한 중앙책임운영기관 소속 공무원의 임용시험은 중앙책임운영기관의 장이 실시한다. 다만, 중앙책임운영기관의 장이 필요하다고 인정하면 임용시험의 일부 또는 전부를

---

19) 책임운영기관이 되면 기관장에게 인사권을 위임하는 등 조직·인사·예산운영에서 자율성을 부여받는 대신 운영성과에 대해 책임을 져야 한다. 기관장은 개방형 직위로 임용하고 임기는 연장될 경우 최대 5년, 2016년 2월부터는 최대 8년까지 보장한다. 계급 정원의 50% 범위 안에서 전문성을 갖춘 임기제 공무원을 뽑을 수 있다. 직원 신분은 공무원이기 때문에 법인화와는 다르다.

다른 시험실시기관의 장과 공동으로 실시하거나 대통령령으로 정하는 다른 기관의 장에게 위탁하여 실시할 수 있다

### ha3- 전보권 행사 여부

#### 1) 소속책임운영기관 해당조항

제20조(기관 간 인사교류)

내용: 소속책임운영기관과 소속중앙행정기관 및 그 소속 기관 간 공무원의 전보(轉補)가 필요하다고 인정되는 경우에는 소속중앙행정기관의 장이 기관장과 협의하여 실시할 수 있다.

#### 2) 중앙책임운영기관 해당조항

제47조(인사 관리)

내용: 임용권과 임용시험실시는 소속책임운영기관과 동일하며, 중앙책임운영기관 소속 공무원의 인사관리에 관한 사항은 제1항과 제2항에서 정한 사항 외에는 「국가공무원법」 등의 법령에서 정하는 바에 따른다.

“국가공무원법”

제4장 임용과 시험 제26조(임용의 원칙)

내용: 공무원의 임용은 시험성적·근무성적, 그 밖의 능력의 실증에 따라 행한다. 다만, 국가기관의 장은 대통령령 등으로 정하는 바에 따라 장애인·이공계전공자·저소득층 등에 대한 채용·승진·전보 등 인사관리상의 우대와 실질적인 양성 평등을 구현하기 위한 적극적인 정책을 실시할 수 있다.

[전문개정 2008.3.28.]

### ha4-결원의 보충

#### 1) 소속책임운영기관 해당조항

제21조(결원 보충)

내용: 소속책임운영기관 소속 경력직공무원이 휴직하거나 파견된 경우에는 그 기간 동안 결원을 보충하기 위하여 임기제공무원을 임용할 수 있

다.

[전문개정 2008.12.31.]

## 2) 중앙책임운영기관 해당조항

### 제47조(인사 관리)

내용: 「국가공무원법」 이나 그 밖의 공무원 인사 관계 법령에서 정하는 바에 따른다.

[전문개정 2008.12.31.]

### “국가공무원법”

### 제43조(휴직·파견 등의 결원보충 등)

내용: 공무원이 6개월 이상 휴직하면 휴직일로부터 그 휴직자의 직급·직위 또는 상당 계급(고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 휴직자의 직위와 곤란성과 책임도가 유사한 직위를 말한다)에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있다. 파견된 자, 파면·해임·면직된 사람 또한 복귀 및 직급을 회복할 때까지 그 결원에 대해 보충할 수 있다(비고 1). 기관의 장은 인사권자인 상위 부처의 장관으로부터 임용권을 위임 받을 수 있다(비고 2).

[전문개정 2008.3.28.]

## sa1-하위 기관의 설치 및 재편제

## 1) 소속책임운영기관 해당조항

### 제15조(소속 기관 및 하부조직의 설치)

내용: 소속책임운영기관에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 기관을 둘 수 있다.

[전문개정 2008.12.31.]

## 2) 중앙책임운영기관 해당조항

### “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(시행령)”

### 제8조(조직관리지침의 통보와 직제등의 제정 또는 개정)

내용: 중앙행정기관의 장은 당해 기관과 그 소속기관의 기구와 정원을

조정할 필요가 있다고 인정할 때에는 기구 개편안과 소요 정원안을 작성하여 행정자치부장관에게 제출하여야 하며 이 경우 협의하여 정원을 책정할 수 있다.

[개정 1998.2.28, 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.]

#### **sa2-기관장의 임기보장: 최소한의 임기를 기준으로 측정함(2년/ 2년).**

##### **1) 소속책임운영기관 해당조항**

###### **제7조(기관장의 임용)**

내용: 기관장의 근무기간은 최소한 2년 이상으로 하여야 하며, 또한 5년의 범위에서 추가 연장이 가능하고, 5년을 초과하여 3년의 범위에서 추가로 한회 더 기관장 임기를 연장할 수 있다.

[전문개정 2008.12.31.]

##### **2) 중앙책임운영기관 해당조항**

###### **제40조(중앙책임운영기관의 장의 임기)**

내용: 중앙책임운영기관의 장의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.

[전문개정 2008.12.31.]

#### **fa1-사업 수익의 발생**

##### **1) 소속책임운영기관 해당조항**

###### **제4조(책임운영기관의 설치 및 해제) 및 제27조(특별회계의 설치 등)**

내용: 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무에 대해서 책임운영기관특별회계를 두거나 일반회계 또는 다른 법률에 따라 설치된 특별회계 아래 책임운영기관 항목을 설치하여 예산 운영상의 자율성을 보장하여야 한다.

[전문개정 2008.12.31.]

##### **2) 중앙책임운영기관 해당조항**

#### 제48조(예산 및 회계)

내용: 중앙책임운영기관의 예산 및 회계에 관한 사항에 관하여는 제2장 제5절의 제27조(소속책임운영에 적용되는 규정)의 규정을 준용한다.

[전문개정 2008.12.31.]

### fa2-초과수입금을 경비로 사용

#### 1) 소속책임운영기관 해당조항

##### 제35조(초과수입금의 직접사용)

내용: 기관장은 특별회계 또는 일반회계의 세입예산을 초과하거나 초과할 것이 예측되는 수입(이하 "초과수입금"이라 한다)이 있는 경우에는 그 초과수입금을 해당 초과수입에 직접 관련되는 경비와 기관의 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경비로서 사용할 수 있다.

[개정 2008.12.31.]

#### 2) 중앙책임운영기관 해당조항

##### 제48조(예산 및 회계)

내용: 중앙책임운영기관의 예산 및 회계에 관한 사항에 관하여는 제2장 제5절(소속책임운영기관에 적용되는 규정)의 규정을 준용한다.

[전문개정 2008.12.31.]

### fa3-예산의 전용

#### 1) 소속책임운영기관 해당조항

##### 제36조(예산의 전용)

내용: 기관장은 「국가재정법」 제46조와 「정부기업예산법」 제20조에도 불구하고, 예산 집행에 특히 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별회계의 계정별 세출예산 또는 일반회계의 세출예산 각각의 총액 범위에서 각 과목 간에 전용(轉用)할 수 있다.

[전문개정 2008.12.31.]

2) 중앙책임운영기관 해당조항

제48조(예산 및 회계)

내용: 중앙책임운영기관의 예산 및 회계에 관한 사항에 관하여는 제2장 제5절(소속책임운영기관에 적용되는 규정)의 규정을 준용한다.

[전문개정 2008.12.31.]

**fa4-기탁물품의 접수: 2011년 조항의 신설에 따라 2009년과 2010년은 '0'의 값을 부여하여 측정.**

1) 소속책임운영기관 해당조항

제39조의2(기탁물품의 접수에 관한 특례)

내용: 대통령령으로 정하는 책임운영기관의 장은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조제2항 본문에도 불구하고 자발적으로 기탁되는 물품(금전은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 그 기관의 사업 목적에 부합하는 범위에서 접수할 수 있다.

[본조신설 2011.3.8.]

2) 중앙책임운영기관 해당조항

제48조(예산 및 회계)

내용: 중앙책임운영기관의 예산 및 회계에 관한 사항에 관하여는 제2장 제5절(소속책임운영기관에 적용되는 규정)의 규정을 준용한다.

[본조신설 2011.3.8.]

<부록 2> 하우스만 검정 결과

독립변수	Differnce 고정효과모형(b)-확률효과모형(B)	S.E.
민간관리자	-.0225857	.0227126
관료	.1242966	.0319923
예산규모	.0244345	.0394337
인력규모	.2212276	.0926202
조직연령	.0146365	.0044672
기관장 직급	-.0215244	.0322303
전년도 실적	-.0030864	.0009307
chi2=35.66, Prob>chi2=0.0000		

## Abstract

### Measuring Autonomy of Executive Agencies in Korea: Exploring the Determinants and the Moderating Effect of Chief Executive's Career Experience

KIM, Hun-jae

The Graduate School of Public Administration

Master of Public policy

Seoul National University

Can we discuss bureaucratic autonomy without formal authority? Although preceding literature on the autonomy does not answer in the affirmative to the question, measuring tools presented in the researches seem to respond that that is possible. These inconsistencies result from its loose conceptualization. To measure the bureaucratic autonomy, this study first redefine the concept of organizational autonomy in public sector and suggest accordingly an alternative method.

This paper provides the results of an empirical research into levels and determinants of autonomy using six years of data from 39 executive agencies in Korea. I assess the autonomy on the percentage of discretionary authority actually exercised out of statutory discretion empowering the agencies. The findings show that autonomy permitted to executive agencies is underutilized.

In addition to the panel regression analysis, I adopted career experience of chief executive as a moderator which is categorized into bureaucrats and private sector managers, in light of the fact that an agency chief executive is appointed by open competition. This article has implications of diagnosing the process after mimetic isomorphism



through administrative reform in Korea.

Keywords: executive agency, delegating authority, measuring autonomy  
, chief executive, moderating effect

Student Number: 2014-23558